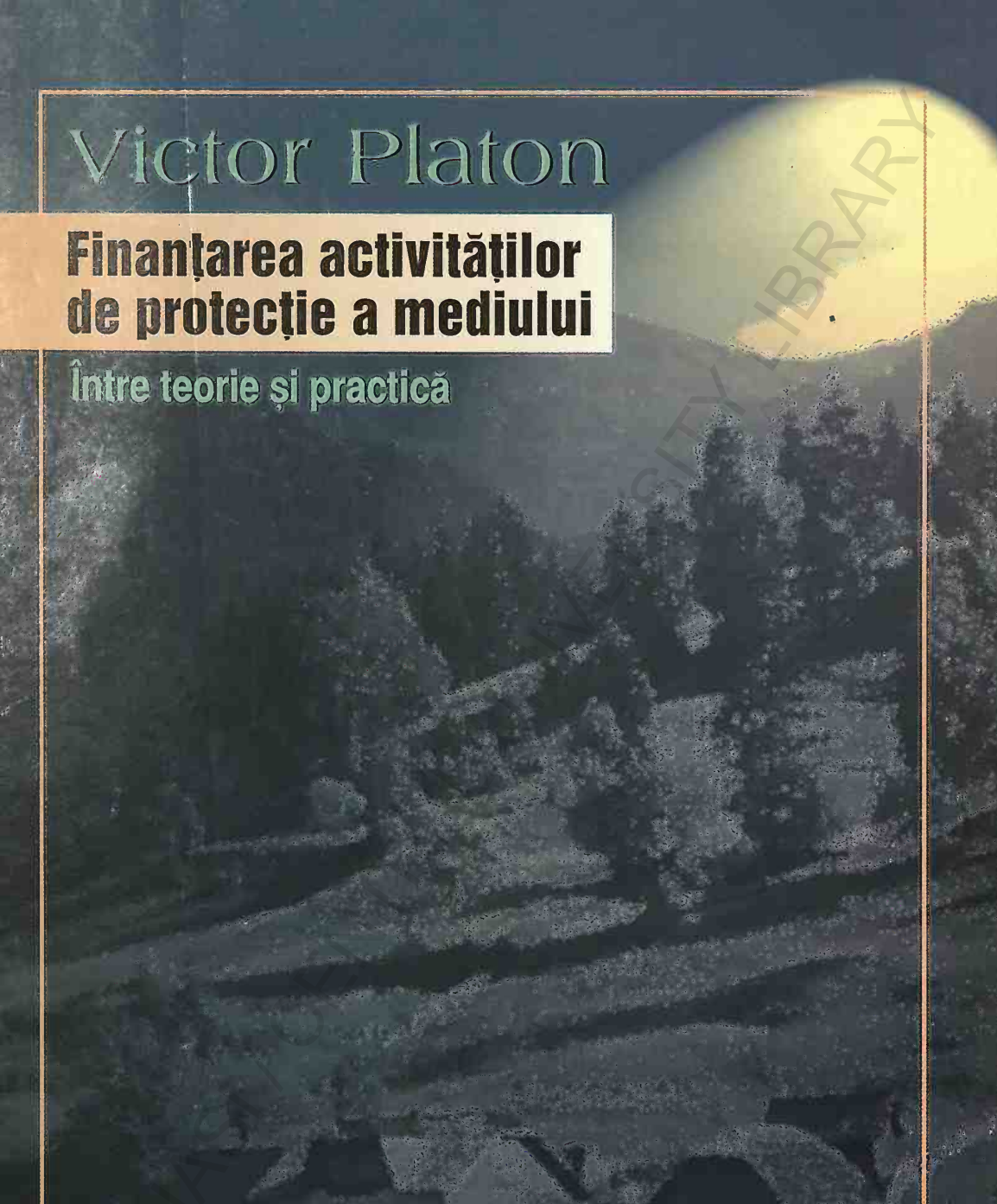
Victor Platon

Finanțarea activităților de protecție a mediului

Între teorie și practică



UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Prefață 11
Introducere 13

SECȚIUNEA 1: FINANȚAREA CONTROLULUI ŞI REDUCERII POLUĂRII

1. Baza teoretică 15
1.1. Piețe nefuncționale şi reglementări insuficiente – nevoia de intervenție 16
1.2. Politica de mediu şi instrumente de implementare 17
1.3. Moduri de abordare: impozite Pigouviene sau subvenții 21
1.3.1. Comparație între soluția controlului (standard de mediu) şi influențarea deciziilor (impozitare) 23
1.3.2. Alocarea veniturilor obținute din impozitare 25
1.4. Microperspectiva finanțării investițiilor de protecție a mediului 27
1.5. Evoluții ale politicilor de protecție a mediului şi finanțarea investițiilor 29

2. Experiența țărilor dezvoltate 31
2.1. Cadrul politicii de mediu 31
2.2. Finanțarea publică a reducerii poluării 32
2.3. Modalități de finanțare privată a reducerii poluării 34
2.4. Mecanisme de alocare pentru finanțarea acțiunilor de protecție a mediului 39
2.5. Politica de coeziune şi caracterul orizontal al măsurilor de protecție a mediului ambiant 42
2.5.1. Dezvoltarea regională şi mediul ambiant 43
2.5.2. Efectul pozitiv al Politicii de Coeziune asupra mediului ambiant; îmbunătățirea mediului prin investiții directe 45
2.5.3. Monitorizarea şi evaluarea impactului asupra mediului 50
2.5.4. Opțiuni pentru viitor 51
2.6. Concluzii privind finanțarea reducerii şi controlului poluării în țările dezvoltate 54

3. Finanțarea protecției mediului în economiile de tranziție 57
3.1. Moştenirea planificării centralizate; cadrul politicii macroeconomice şi de protecție a mediului 57
3.2. Finanțarea reducerii poluării 59
3.3. Ajutorul acordat de UE pentru facilitarea adoptării acquis-ului comunitar de mediu ... 62
3.3.1. Cererea de investiții pentru conformare în țările candidate; directivele-cheie care necesită „Investiții mari" 63
3.3.2. Infrastructura de protecție a mediului înconjurător în țările candidate; programul ISPA 64
3.4. Concluzii privind finanțarea reducerii poluării în economiile de tranziție 66

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4. Fondul de mediu – instrument de finanțare a investițiilor de protecție a mediului, pe perioada tranziției 69
4.1. Considerații generale 69
4.2. Mecanismul de operare a fondurilor de mediu; ciclul de proiect 74
4.3. Surse de venit pentru Fondurile de mediu 78
4.3.1. Venituri externe ale FM 78
4.3.2. Venituri interne ale FM 81
4.3.3. Venituri folosite pentru Fondurile de mediu din țările ECE 82
4.3.4. Donatori și instituții financiare internaționale 84
4.3.5. Crearea unui sistem eficace de venituri 86
4.4. Susținerea adecvată a finanțării în perioada de tranziție 88
4.5. Mecanismul de finanțare și managementul fondurilor de mediu 91
4.6. Perspective pe termen lung 94
4.7. Concluzii privind fondurile de mediu 98

5. Rolul finanțării externe 101
5.1. Politici economice, priorități de mediu și finanțarea externă 101
5.2. Experiența donatorilor internaționali cu fondurile de mediu 103
5.3. Conversia datoriilor externe – o formă specială de finanțare externă 104
5.4. Coordonarea donațiilor 109
5.5. Concluzii privind finanțarea externă 111

SECȚIUNEA 2: FINANȚAREA PROTECȚIEI MEDIULUI ÎN ROMÂNIA

6. Starea mediului în România 113
6.1. Caracteristici ale perioadei 1990-2003 113
6.2. Cadrul instituțional 117
6.3. Calitatea mediului 118
6.3.1. Calitatea aerului 118
6.3.2. Problema deșeurilor 119
6.3.3. Calitatea apei 122

7. Transpunerea acquis-ului comunitar de mediu în România 125
7.1. Caracterizare generală 125
7.2. Probleme ale transpunerii menționate în rapoartele de țară ale Comisiei UE 128
7.2.1.Progrese realizate în anul 2003 129
7.2.2. Problemele principale ale procesului de armonizare 130
7.2.3. Concluzii privind problemele armonizării 135

8. Dimensiunea cererii de investiții pentru protecția mediului în România 137
8.1. Estimarea costurilor de conformare în procesul de armonizare 138
8.1.1. Aspecte metodologice 138
8.1.2. De la „costuri adiționale" la „costuri totale" 141
8.1.3. Dificultăți și limite în estimarea costurilor de conformare 142
8.2. Indicatori de cost 144
8.3. Estimarea costurilor de conformare în România 145
8.3.1. Costuri de conformare totale 145

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

8.3.2. Estimarea costurilor de conformare pentru directive specifice 147
8.3.3. Costurile de conformare în ţările candidate 157
8.4. Concluzii privind cererea de investiţii pentru conformarea la acquis-ul de mediu 159

9. Implicaţii economice de natura beneficiilor rezultate din procesul de armonizare 161
9.1. Tipuri de beneficii potenţiale ca urmare a adoptării legislaţiei UE 161
9.1.1. Beneficii privind sănătatea 163
9.1.2. Beneficii privind resursele 164
9.1.3. Beneficii sociale 165
9.1.4. Cuantificarea fizică a beneficiilor potenţiale 167
9.2. Valoarea beneficiilor 168
9.3. Concluzii privind beneficiile potenţiale ale adoptării acquis-ului de mediu 169

10. Finanţarea investiţiilor pentru mediu în România 173
10.1. Finanţarea prin Instrumentul Structural de Preaderare (ISPA) 174
10.2. Fondul pentru Mediu 178
10.2.1. Problematica generală a Fondului pentru Mediu din România (Legea nr. 73/2000) 179
10.2.2. Evoluţia Fondului pentru Mediu 183
10.3. Recomandări şi concluzii privind Fondul pentru Mediu din România 195
10.4. Concluzii privind Fondul pentru mediu 198

SECŢIUNEA 3: STRATEGIA DE FINANŢARE A INVESTIŢIILOR DE PROTECŢIE A MEDIULUI DIN PERSPECTIVA ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

11. Oferta financiară pentru investiţii de protecţie a mediului 199
11.1. Surse şi instrumente de alocare 199
11.2. Rolul finanţării prin subvenţii (granturi) 204
11.3. Disponibilitatea de plată 205

12. Strategia de finanţare a investiţiilor de protecţie a mediului 209
12.1. Consideraţii generale 209
12.2. Evaluarea decalajelor şi a cererii de investiţii 214
12.3. Planificarea strategică a investiţiilor; primii paşi 216
12.4. Prioritizarea investiţiilor de protecţie a mediului 218
12.5. Corelarea cererii de investiţii cu oferta de finanţare 220
12.6. Măsuri concrete ce se pot lua 221

ANEXE 225

Bibliografie 253

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista tabelelor

Tabelul 2-1: Tipuri principale de instrumente financiare folosite pentru dinamizarea investițiilor private de protecție a mediului, în țările OECD 39
Tabelul 2-2: Contribuția politicii de coeziune la măsuri directe de protecție a mediului în perioadele de programare (prețurile sunt în milioane ECU 1994) 47
Tabelul 3-1: Schimbări ale nivelului real de plăți pentru emisii poluante, în Rusia (1991-1993) 60
Tabelul 3-2: Directivele-cheie cu „Investiții mari" 64
Tabelul 3-3: Proiecte de mediu finanțate în cadrul Programului ISPA, pe țări candidate (2000-2001) 66
Tabelul 3-4: Proiecte de mediu finanțate în cadrul Programului ISPA, pe domenii (2000-2001) 66
Tabelul 4-1: Tipuri de venituri externe pentru fondurile de mediu 80
Tabelul 4-2: Opțiuni de generare a veniturilor din surse interne 82
Tabelul 4-3: Cele mai uzuale surse de venituri pentru Fondurile de mediu din țările ECE 83
Tabelul 6-1: Amplasamente pentru depozitarea deșeurilor în România (1998) 121
Tabelul 7-1: Domenii pentru care s-au solicitat perioade de tranziție 127
Tabelul 8-1: Costuri estimative de conformare pentru sectoarele cele mai importante, în domeniul protecției mediului 146
Tabelul 8-2: Costurile estimative de conformare pentru directivele „costisitoare" 147
Tabelul 8-3: Estimarea Costului de Conformare la legislația de mediu a UE pentru cinci sectoare industriale 148
Tabelul 8-4: Comparație între cheltuiala efectivă de protecție a mediului și costul de conformare pentru cinci sectoare industriale 148
Tabelul 8-5: Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind calitatea aerului (2003-2006) 150
Tabelul 8-6: Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind controlul integrat al poluării industriale (2003-2006) 152
Tabelul 8-7: Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivei SEVESO II 154
Tabelul 8-8: Costurile de conformare estimate în cazul directivelor UE privind apa 154
Tabelul 8-9: Costurile de închidere a depozitelor de deșeuri existente 155
Tabelul 8-10: Costurile administrative suplimentare rezultate ca urmare a aplicării Directivei EIA (estimarea impactului asupra mediului) (perioada 2003-2006) 157
Tabelul 8-11: Nivelul costurilor de conformare în țările candidate 158
Tabelul 9-1: Prezentarea beneficiilor calitative ale conformării 166
Tabelul 9-2: Beneficii totale potențiale rezultate din transpunerea acquis-ului de mediu (până în 2020) 169
Tabelul 9-3: Sumarul beneficiilor ce pot fi obținute de România, în cazul transpunerii depline a acquis-ului de mediu 171
Tabelul 11-1: Evaluarea disponibilității de plată în contextul planificării integrate a procesului de aproximare 207
Tabelul 12-1: Criterii de prioritizare la nivel strategic și la nivel de proiect 219
Tabelul 12-2: Corelația structurală a cererii de investiții cu oferta de finanțare 220

Lista anexelor

Anexa 1: Programe federale de creditare pentru mediu în Germania 225
Anexa 2: Implicațiile directivelor-cheie „investiții grele" asupra investițiilor 227
Anexa 3: Starea infrastructurii mediului înconjurător în țările candidate pentru aderare (2000) 230
Anexa 4: Fonduri de mediu existente în țări din Europa Centrală și de Est 232
Anexa 5: Principalele surse de venit pentru Fondurile de Mediu din țările ECE 233
Anexa 6: Principalele caracteristici ale unor Fonduri de Mediu din țări din Europa Centrală și de Est (I) 235
Anexa 7: Principalele caracteristici ale unor Fonduri de Mediu din țări din Europa Centrală și de Est (II) 236
Anexa 8: Principalele caracteristici ale Fondurilor de Mediu din Noile State Independente (I) 237
Anexa 9: Principalele caracteristici ale Fondurilor de Mediu din NSI (II) 238
Anexa 10: Evoluția cheltuielilor pentru protecția mediului și a ponderii în PIB a acestora în România, în perioada 1992-2001 239
Anexa 11: Evoluția emisiilor principalilor poluanți ai aerului în România 240
Anexa 12: Debitul apelor uzate, descărcate de principalele orașe ale României 240
Anexa 13: Convenții la care a aderat România, în perioada 1990-2000 241
Anexa 14: Perioadele de tranziție solicitate de România pentru Capitolul 22 242
Anexa 15: Costurile gestiunii deșeurilor periculoase în România 243
Anexa 16: Estimarea costurilor depozitării controlate a deșeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii în România a Directivei nr. 99/31/EC privind depozitarea deșeurilor 243
Anexa 17: Costurile transpunerii în România a Directivei UE privind gestionarea bateriilor și acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase 244
Anexa 18: Costurile transpunerii în România a Directivei europene privind gestionarea uleiurilor uzate 244
Anexa 19: Beneficii anuale pe locuitor și ca procent din PIB, ca urmare a transpunerii legislației de mediu a UE 245
Anexa 20: Proiecte de protecție a mediului, finanțate în România prin intermediul Programului ISPA 245
Anexa 21: Veniturile Fondului pentru Mediu din Legea nr. 73/2000 248
Anexa 22: Veniturile Fondului pentru Mediu din Ordonanța de Urgență nr. 93/2001 249
Anexa 23: Veniturile Fondului pentru Mediu conform Legii nr. 293/2002 250
Anexa 24: Țări care au elaborat și adoptat strategii de finanțare a investițiilor de protecție a mediului 252

Listă abrevieri

Abreviere	Explicație
BEI	Banca Europeană de Investiții
BERD	Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare
C&C	Comandă și control
CC	Costuri de Conformare
C&D	Cercetare - Dezvoltare
CDE	Conversia Datoriei Externe
EAP	Planul de Acțiune pentru Mediu
ECE	Europa Centrală și de Est
CMP	Concentrația Maximă Permisă
CRP	Controlul și Reducerea Poluării
CSI	Comunitatea Statelor Independente
EIA	Evaluarea Impactului asupra Mediului
EAGGF	Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FDM	Fondurile de Dezvoltare Municipale
FIFG	Instrumentul Financiar pentru Coordonare în domeniul pescuitului
FM	Fondurile de Mediu
FSE	Fondul Social European
GEF	Facilități Globale pentru Mediu
ICIM	Institutul de Cercteări și Ingineria Mediului
IEN	Institutul de Economie Națională
IER	Institutul European din România
IFI	Instituții Financiare Internaționale
IPM/APM	Inspectorate/Agenții de Protecția Mediului
IPPC	Controlul Integrat și Prevenirea Poluării
MAPAM	Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Mediului
MAPM	Ministerul Apelor și Protecției Mediului
MEC	Ministerul Economiei și Comerțului
MF	Ministerul de Finanțe
MMGA	Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor
MS	Ministerul Sănătății
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație Non-guvernamentală
PAMECE	Programul de Acțiune privind Mediul pentru Europa Centrală și de Est
PIB	Produsul Intern Brut
PNAPM	Planul Național de Acțiune pentru Protecția Mediului
SFIPM	Strategia de Finanțare a Investițiilor de Protecția Mediului
UE	Uniunea Europeană
UNCED	Conferința Națiunilor Unite pe Mediu și Dezvoltare
O&Î	Operare și Întreținere
CoA	Comitetul de Avizare
USAID	Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională

CEU BUDAPEST UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

La cererea venită din partea d-lui Victor Platon de a citi şi pregăti o prefață în vederea editării acestui volum am acceptat fără nici o ezitare. Pot mărturisi chiar că am fost de-a dreptul bucuros din cel puțin trei motive: 1) de a avea privilegiul să fiu primul cititor al acestui volum din poziția aceluia care trebuie să facă o evaluare bine cumpănită asupra conținutului cărții şi a formei sale; 2) să mă informez despre ultimele noutăți ştiințifice în materie, despre noile date, politicile, mecanismele şi instrumentele economice şi administrative utilizate în diferite țări şi în România în materie de protecție a mediului; 3) să aflu prin puterea exemplului despre modul cum a evoluat unul dintre foştii mei străluciți doctoranzi şi devenit apoi coleg de breaslă.

Lectura acestei cărți, făcută cu atenția cuvenită unui text ştiințific, mi-a produs o reală satisfacție intelectuală şi totodată un anume sentiment de bucurie combinat cu cel de mândrie. Dintr-un subiect atât de specializat, autorul (mai tânărul meu coleg) a reuşit să prezinte într-o construcție cu o arhitectură modernă şi logică, în toată complexitatea sa tot ce se putea spune despre finanțarea activităților de protecție a mediului şi chiar ceva mai mult, să redea aspecte ale domeniului în scopul de a oferi explicațiile şi de a veni cu argumentele necesare susținerii unor puncte de vedere personale. În prima secțiune autorul dezvoltă cu competență bazele teoretice ale intervenției puterii publice în sprijinul protecției mediului, experiența țărilor dezvoltate precum şi a economiilor în tranziție în ceea ce priveşte finanțarea protecției mediului, fondul de mediu ca instrument de finanțare a investițiilor şi finanțarea externă a protecției mediului.

Meritoriu este faptul că după incursiunea teoretică şi relevarea experienței mondiale în domeniu, autorul pătrunde adânc în problematica finanțării mediului în România, oprindu-se cu analiza asupra celor mai fierbinți subiecte în materie cum sunt: evaluarea stării mediului în România, transpunerea acquis-ului comunitar de mediu, dimensiunea cererii de investiții pentru protecția mediului, implicații economice (obținerea de beneficii) ale armonizării şi aplicării legislației comunitare, finanțarea investițiilor de mediu şi instrumente folosite.

Ultima secțiune este dedicată strategiei de finanțare a investițiilor pentru protecția mediului din România în perspectiva aderării la UE, în care autorul dezvoltă două probleme fundamentale: oferta şi cererea de investiții pentru protecția mediului şi strategia de finanțare a acestor investiții.

În afară de evaluările şi comentariile făcute în legătură cu aceste probleme, de clasificările şi sistematizările efectuate şi de numeroasele explicații date, cartea are o valoare deosebită mai ales pentru practică la care se adaugă contribuțiile sale metodologice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Făcând o apreciere generală asupra volumului în raport cu aşteptările diferitelor categorii de cititori, rezultă că această carte nu este făcută să poată fi citită în tren ca o nuvelă sau ca un eseu şi nu este destinată unui public care are prea puțin timp pentru lectură şi pentru reflecție. Ea are o anumită notă savantă care se adresează acelor specialişti şi acelor categorii de cititori care apreciază explicațiile teoretice, dispuşi fiind să consume ceva timp pentru aceasta şi să depună un oarecare efort intelectual pentru a urmări logica textului şi de a reflecta asupra unor tendințe, informații, mecanisme utilizate în activitatea de luare a deciziilor.

Modul cum sunt tratate şi analizate problemele menționate mai sus, aprecierile şi interpretările pe care le face referitor la unele stări de fapt sau unele tendințe şi instrumente de decizie, precum şi propunerile avansate privind variantele de soluții, toate acestea demonstrează că autorul este un specialist de înaltă clasă şi pasionat de domeniu. De altfel, multiplele sale calificări ştiințifice, participările sale la numeroase cursuri şi manifestări ştiințifice internaționale de cercetare îi conferă lui Victor Platon forța intelectuală, competența şi aptitudinea de a elabora studii ştiințifice de mare profunzime, ultimul dintre ele aflându-se cel de față, prezentat sub forma acestei cărți.

Acad. Aurel Iancu

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Introducere

Pentru România, ca şi pentru alte ţări foste socialiste, capitolul de integrare MEDIUL ÎNCONJURĂTOR (Capitolul 22) este unul din cele mai dificile, după cel privind agricultura, deoarece presupune, pe de o parte, transpunerea legislativă a unui număr însemnat de directive şi alte reglementări şi, pe de altă parte, implementarea este legată direct de cheltuirea unor sume extrem de mari pentru investiţii şi acţiuni antipoluante.

În România, ca şi în celelalte foste ţări socialiste, finanţarea cheltuielilor de protecţia mediului erau caracterizate de următoarele elemente: dependenţă mare de bugetul de stat, taxe şi tarife de utilizare sub costuri, scheme de subvenţii netransparente şi ineficiente, puţine donaţii internaţionale, nu exista finanţare comercială (cu excepţia aranjamentelor ce implicau refacerea infrastructurii urbane) etc. Drept rezultat nu au mai fost făcute lucrări de întreţinere şi fondurile fixe s-au deteriorat până ce, unele dintre ele, au încetat să mai funcţioneze. Aceste practici s-au dovedit ineficiente şi nu au mai putut continua o dată cu tranziţia la economia de piaţă.

Pentru a soluţiona această problemă, autorităţile au dezvoltat programe specifice de evaluare a situaţiei existente. Ca urmare a evaluării au fost întocmite liste lungi de proiecte cu valoarea corespunzătoare a investiţiilor şi cu identificarea surselor preferate de finanţare.

În ciuda acestui efort, includerea acestor proiecte în bugetul de stat sau în cele locale s-a dovedit a fi dificilă şi cele mai multe proiecte, desemnate pentru a rezolva probleme specifice, au rămas nefinanţate.

De asemenea au fost dezvoltate instrumente de planificare sectorială cum ar fi planul naţional de acţiune pentru protecţia mediului (PNAPM). Acest plan este valoros deoarece ajută la identificarea priorităţilor şi a problemelor urgente. Prin PNAPM s-au identificat cele mai urgente măsuri necesare, incluzând investiţiile ce ar trebui făcute. Una din lacunele PNAPM este aceea a estimării imprecise a costurilor şi a lipsei de legătură cu sursele de finanţare disponibile. S-a presupus că finanţarea va fi disponibilă pentru toate proiectele chiar dacă investiţiile prevăzute în PNAPM nu puteau fi suportate de economie. De asemenea PNAPM nu a reflectat limitările lipsei de resurse şi nevoia de reforme instituţionale în domeniul protecţiei mediului.

Planul naţional de acţiune pentru protecţia mediului poate fi considerat un pas în direcţia unei planificări riguroase dar acesta trebuie completat cu o strategie realistă de implementare, incluzând mecanisme de finanţare pe termen lung.

Rezultatele preliminare ale proiectelor finanţate de Comisia Europeană, în cadrul cărora au fost evaluate progresele înregistrate de România în aplicarea legislaţiei de protecţia mediului au arătat că transpunerea integrală a legislaţiei se poate termina în anul 2004. Ulterior, implementarea acquis-ului comunitar va solicita însă investitii substanţiale, astfel încât calendarul de implementare va fi dependent, în mare măsură, de dezvoltarea economică în ansamblu a României.

Transpunerea acquis-ului comunitar de protecție a mediului are două tipuri de implicații imediate asupra economiei naționale: a) de natura eforturilor financiare și b) de natură organizatorică și logistică.

Comunicatul Comisiei din 1998 asupra Strategiilor de Aderare, privind Mediul Ambiant[1], a sugerat țărilor candidate să dezvolte strategii de finanțare a investițiilor pentru introducerea *acquis-ului comunitar* împreună cu strategiile lor legislative de aproximare. Asemenea strategii sunt cerute de către Comisie și Consiliu ca o parte integrantă a planurilor de implementare necesare pentru a sprijini eforturile ce trebuie făcute în perioada de tranziție. Strategiile de finanțare sunt și ele instrumente esențiale pentru țările candidate pentru a arăta clar proporția și eșalonarea în timp a cheltuielilor cerute pentru aderare, în termeni de administrație, personal, echipament de monitorizare și infrastructură. Strategiile de finanțare sunt importante în mod egal pentru perioada post-aderării, pentru a sprijini aplicații viitoare pentru asistența de la Fondurile Structurale și, mai ales, de la Fondul de Coeziune.

Dezvoltarea unei strategii de finanțare care să pună în evidență posibilitățile de a echilibra cererea de investiții pentru protecția mediului cu oferta financiară este o sarcină foarte delicată. Complicația este extremă deoarece sunt mai mulți actori implicați (din punct de vedere al costurilor și beneficiilor) iar mecanismele de alocare sunt foarte complexe.

Strategia de finanțare ar trebui să dea răspuns la o serie de întrebări cum ar fi: Cât de mare este efortul ce trebuie făcut? Care vor fi sursele de finanțare? Cum se va repartiza efortul investițional? Care este cadrul temporal în care vor avea loc aceste investiții? Care sunt criteriile de ierarhizare și etapizare? Care este varianta cu costuri minime? etc.

Problema se complică foarte mult deoarece nici până în prezent strategiile de dezvoltare-restructurare a industriei sau a altor domenii poluatoare nu au asimilat cerințele negociate cu UE în cadrul Capitolului 22 (mediul ambiant).

Un obstacol important în atingerea obiectivelor de protecție a mediului a fost imposibilitatea de a soluționa în mod adecvat problemele financiare. În primul rând este vorba de costul atingerii obiectivelor de mediu, în al doilea rând de felul cum poate fi minimizat acest cost și, în al treilea rând, de felul cum pot fi acoperite costurile astfel identificate cu resursele disponibile.

O abordare novatoare a problemei finanțării investițiilor pentru protecția mediului a devenit mai mult decât necesară în condițiile extrem de dificile ale mobilizării resurselor financiare pentru a se conforma la cerințele acquis-ului de mediu.

Această lucrare prezintă un mod de abordare pentru a soluționa aceste probleme și arată cum se poate îmbunătăți mecanismul decizional pentru o mai bună utilizare a resurselor rare.

Principalele axe ale acestei abordări sunt realismul, nevoia de soluții alternative și eficiența economică a acestor alternative.

[1] COM (1998) 294.

SECȚIUNEA 1:

Finanțarea controlului şi reducerii poluării

1. Baza teoretică

Finanțarea reducerii poluării reprezintă mecanismul de acumulare şi alocare de venituri pentru prevenirea şi controlul efectelor negative cauzate de poluarea mediului înconjurător. Câteodată, îmbunătățirile pot fi realizate prin schimbarea practicilor manageriale cum ar fi întreținerea utilajelor şi economisirea resurselor. Cerințele financiare ale unor asemenea măsuri sunt de obicei minime. Deseori, totuşi, sunt necesare investiții de capital pentru a atinge nivelul cerut de reducere a poluării. Se pot astfel distinge trei tipuri de măsuri de reducere a poluării:

i) măsuri de control adăugate la sfârşitul procesului de producție, reprezentând cazurile clasice de reducere a poluării;

ii) investiții de modernizare a procesului de producție cu beneficii suplimentare care generează alte venituri alături de reducerea poluării, de exemplu prin recuperarea de materiale folositoare din deşeuri sau reducerea facturii energetice;

iii) alternative tehnologice integrate care sunt în primul rând investiții productive cu un potențial semnificativ de reducere a poluării, de exemplu înlocuirea tehnologiei vechi cu una nouă, alternative mai productive şi mai puțin poluante sau instalarea tehnologiilor de economisire a energiei.

Există şi alte categorizări. În Agenda 21 adoptată de ONU, de exemplu, au fost distinse două strategii principale de protecție a mediului: (1) tehnologii adăugate la sfârşitul procesului de producție şi (2) folosirea de tehnologii structural ecologice, cu poluare redusă.

Investițiile productive şi generatoare de venit suplimentar sunt de obicei efectuate ca parte a operațiunilor de dezvoltare obişnuite. În multe cazuri, deciziile de investiții sunt influențate de reglementările de mediu, iar acestea ar putea fi împărțite după motivația investitorilor, în componente productive şi de control al poluării. Când deciziile de reducere a poluării sunt completate cu decizii privind tehnologia producției, totuşi, o asemenea separare este aproape imposibilă.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Prevenirea poluării este deseori mai puțin costisitoare decât controlul ulterior. În plus, integrarea considerațiilor de mediu în deciziile de investiții productive, prin aplicarea unor tehnologii și procese mai curate, poate conduce atât la beneficii financiare cât și de mediu (scenarii tip „câștig-câștig"). Astfel, cei care elaborează politicile de mediu ar trebui să adopte o abordare cuprinzătoare a aspectelor de reducere a poluării.

1.1. Piețe nefuncționale și reglementări insuficiente - nevoia de intervenție

Cele mai multe din problemele legate de poluare sunt rezultatul funcționării defectuoase a mecanismului de piață și lipsei unei reglementări corespunzătoare. Agenții economici iau decizii privind nivelul producției și consumului lor pe baza prețurilor pieței, luând în considerare costurile și beneficiile acțiunii lor. Mediul ambiant nu are un preț de piață, iar costurile private nu includ costul social extern al daunelor cauzate altor membri ai societății prin folosirea și poluarea mediului. Deși optim ar fi ca poluatorii să internalizeze toate costurile[2] daunelor cauzate de poluare, fără intervenția autorităților, aceștia nu au nici o obligație în a o face, cauzând poluarea excesivă a tuturor componentelor mediului.

Politicile macroeconomice care sprijină creșterea economică și dezvoltarea pot de asemenea contribui la agravarea problemelor mediului. Subvențiile, care nu sunt inofensive pentru mediul ambiant, reduc costurile producătorilor și/sau ale consumatorilor rezultând în supra-utilizarea resurselor naturale. Subvențiile energetice, de exemplu, conduc la structuri și tehnologii economice energo-intensive și la practici manageriale risipitoare. Consecințele asupra mediului privesc mai ales poluarea atmosferică, care dăunează sănătății omului, resurselor naturale și pădurilor, contribuind și la încălzirea globală. S-a estimat că eliminarea subvențiilor energetice internaționale ar reduce emisiile globale de carbon cu 9,5 % (reducând emisiile de carbon în țările care subvenționează combustibilii cu 21 %) (Shah și Larsen, 1992).

Rolul extensiv al sectorului public în economie adaugă de asemenea ineficiențe care afectează nefavorabil mediul ambiant. Autoritățile, ca deținători ai întreprinderilor publice, stabilesc obiectivele de producție, dar de obicei nu au autoritate asupra managerilor întreprinderilor responsabili cu operarea eficientă. Rezultatul este mai degrabă maximizarea producției, decât

[2] Aceste costuri includ (i) costul pentru deteriorarea sănătății ca urmare a expunerii populației la substanțe nocive emise în mediu; (ii) costul pierderii de producție; (iii) costul daunelor cauzate naturii și biodiversității; și (iv) valoarea pierdută a frumuseții naturii ca urmare a pierderii calității mediului.

optimizarea raportului cost-beneficiu. Managementul și operarea ineficientă a capacităților productive conduc la folosirea neadecvată și risipirea resurselor, contribuind la accentuarea fenomenului de poluare.

1.2. Politica de mediu și instrumente de implementare

Politica de mediu corectează deficiențele mecanismului de piață și a practicilor administrative și stabilește obiective pe termen lung privind calitatea mediului. Corectarea eșecurilor administrative prin eliminarea denaturărilor de preț ce dăunează mediului, de exemplu, ar trebui să fie o parte importantă a obiectivelor politicii de protecție a mediului. În mod ideal, politica de protecție a mediului ar trebui să conducă spre nivele optime de poluare impunând costurile sociale ale daunelor externe celor care cauzează aceste daune. În practică, determinarea costurilor sociale externe de poluare și de degradare a mediului este împiedicată de lipsa unor informații precise privind cauzalitatea[3] daunelor și de estimarea dificilă a valorii monetare[4] exacte a daunei. Ca rezultat, în loc să se urmărească nivelul optim economic de poluare, cei ce elaborează politica de protecție a mediului o aproximează și substituie prin obiective acceptabile politic ale calității mediului (standarde de mediu ambiant).

Conformarea cu obiectivele calității mediului necesită resurse financiare substanțiale care pot depăși capacitatea financiară a societății. Astfel, obiectivele intermediare și perioadele de implementare sau de tranziție pot fi introduse în cadrul politicii pentru a reduce costurile conformării și a stabili obiectivele ce pot fi atinse, realist, cu resursele financiare disponibile. Ulterior, dacă îndeplinirea obiectivelor nu se ghidează după priorități bine definite, alocarea resurselor ajunge sub nivelul optim. Astfel, intervenția autorităților de protecție a mediului și de control al poluării ar trebui să se bazeze pe analize minuțioase privind:

a) dimensiunea principalelor daune produse (daune aduse sănătății omului, daune aduse ecosistemelor și productivității investițiilor);
b) principalele cauze ale daunelor;
c) alternativele de diminuare a daunelor;
d) eficiența economică a alternativelor.

---

[3] Reacțiile umane la bolile provocate de substanțele nocive din mediu, de exemplu, nu sunt cunoscute precis (totuși, au fost stabilite estimări ale unor asemenea dependențe).

[4] Costurile pentru daunele asupra sănătății, de exemplu, pot fi estimate prin folosirea costului îmbolnăvirii sau prin metoda consimțământului de plată. Primul folosește costurile economice ale tratamentului clinic, ajutorului de urgență, zilelor productive pierdute etc., asociate cu expunerea la poluare, în vreme ce cel din urmă estimează costurile daunelor bazate pe consimțământul persoanei de a plăti pentru îmbunătățirea calității mediului sau sporul de salariu pe care o persoană îl acceptă pentru a lucra într-un mediu poluat.

Selectarea priorităților bazate pe asemenea analize ar trebui să furnizeze îndrumări privind alocarea resurselor rare.

Instrumentele de implementare determină stilul şi eficiența politicii de protecția mediului şi creează un cadru al mecanismelor de finanțare. Obiectivele de mediu înconjurător pot fi atinse de către autorități fie direct, prin reglementarea activităților generatoare de poluanți (abordare tip comandă-şi-control (C&C)), fie indirect, prin influențarea procesului de luare a deciziilor la nivel microeconomic (instrumente bazate pe mecanismul economiei de piață - IE)[5]. Atât instrumentele C&C cât şi IE pot determina poluatorii să finanțeze reducerea poluării din propriile resurse. Abordarea tip C&C constrânge uniform activitățile fiecărei surse poluante, prin stabilirea standardelor, a tehnologiilor, proceselor şi emisiilor. Prin stabilirea şi aplicarea standardelor, autoritatea de reglementare poate fi asigurată că emisiile şi calitatea mediului ambiant vor rămâne la un nivel prestabilit. Costul reducerii poluării, totuşi, variază de la un poluator la altul, şi aceeaşi calitate a mediului poate fi atinsă prin determinarea poluatorilor cu costuri de reducere mai mici să reducă mai mult, în vreme ce alți producători, cu costuri de reducere mai mari, reduc mai puțin poluarea. O asemenea soluție eficientă economic poate fi înfăptuită cu ajutorul IE care furnizează mecanisme de alegere bazate pe preț. Poluatorii pot decide între a-şi reduce emisiile, ori a plăti costurile de poluare (alternativ, să cumpere autorizații de emisii disponibile pe piață). Ca rezultat, IE sunt în general mult mai eficiente decât reglementările C&C. Mai multe studii empirice au demonstrat că veniturile din urma alocării eficiente a reducerii poluării sunt substanțiale, comparativ cu reglementarea directă (Atkinson şi Lewins, 1974, Seskin şi alții, 1983). În plus, pentru a aloca eficient reducerea în rândul poluatorilor, IE pot de asemenea crea stimulente pentru găsirea de tehnologii mai ieftine şi de măsuri de prevenire şi control, în loc să se concentreze pe soluții tip „sfârşitul procesului de producție".

Teoretic, subvențiile pot fi folosite pentru a se obține efecte stimulatoare, similare efectelor taxelor de poluare, prin sume plătite pentru fiecare unitate de poluare redusă. Practic, subvențiile sunt folosite pentru a compensa costul investițiilor de reducere a poluării (mai degrabă decât pentru reducerea poluării), unde (i) politicile de mediu nu ar determina altfel nivelul necesar de reducere a poluării; şi (ii) investițiile de reducere a poluării sunt împiedicate de alte dereglări ale mecanismului de piață cum ar fi nefuncționarea corectă a pieților de capital şi a celor financiare, sau dificultatea de accesare a informațiilor legate de tehnologia disponibilă. Nivele egale de subvenționare pot fi atinse fie prin furnizarea unor împrumuturi cu dobândă mică fie prin

[5] Pentru o analiză detaliată a instrumentelor politicii mediului, vezi Eskeland şi Jimenez, 1991 şi Opshoor (OECD 2001).

utilizarea altor forme de subvenții, cum ar fi reducerea taxelor și impozitelor. Oricum, costurile asociate, ca și eficacitatea diverselor programe, pot varia.

Din punct de vedere administrativ, granturile directe sunt mult mai transparente și simplu de gestionat decât alte forme de finanțare cum ar fi împrumuturi cu dobândă mică, în vreme ce modificarea sistemului de taxare de exemplu, necesită proceduri administrative și coordonare între autoritățile fiscale și cele de protecția mediului.

Programele de subvenționare se confruntă de fiecare dată cu problemele conceptuale și practice de definire a eligibilității investițiilor și privind mărimea subvențiilor. În vreme ce investițiile de control al poluării la sfârșitul procesului de producție sunt ușor de identificat, investițiile de reducere a poluării combină frecvent creșterea productivității cu îmbunătățirea calității mediului, astfel că separarea componentelor de mediu și a celor orientate pe profit este aproape imposibilă. Definirea criteriului de eligibilitate cu foarte mare precizie (de exemplu doar controlul poluării la sfârșitul procesului de producție) creează o favorizare nejustificată a acestor investiții, iar definirea lor generică conduce la un sprijin care nu este necesar investițiilor profitabile. Mai mult, este dificilă elaborarea unui program de subvenționare care este direct legat de activitatea ce trebuie încurajată și care elimină finanțarea bazată pe piața de capital. Subvențiile sunt aplicate în mod tipic în combinație cu alte instrumente (taxe de mediu și reglementări) ceea ce contribuie de asemenea la corectarea aceloraşi disfuncții ale mecanismului de piață. Nivelul necesar de subvenții, prin urmare, ar depinde de efectul combinat al tuturor instrumentelor politicii mediului (vezi CASETA 1). Mai mult, costurile de reducere a poluării variază de la un poluator la altul, depinzând de vechimea investițiilor, de tipul de procese și de poziția geografică a instalațiilor. Astfel, programele de subvenționare uniforme nu pot realiza o alocare eficientă a resurselor.

Deși teoretic folosirea subvențiilor conduce către acelaşi nivel de reducere a poluării ca și în folosirea altor IE, subvențiile ar putea duce la o situație sub - optimă pe termen lung; de vreme ce subvențiile reduc prețul de piață pentru produsele industriale cu caracter poluant, ele tind să extindă vânzările atrăgând mai mulți poluatori și toate împreună contribuie la creșterea poluării mediului. Subvențiile furnizate pentru reducerea poluării industriale tind de asemenea să influențeze luarea deciziilor în favoarea investițiilor capital intensive de control la sfârșitul procesului de producție, în dezacord cu măsurile alternative, cu costurile reduse, de prevenire și de control al poluării. Cu cât este mai cuprinzător elementul subvenției în finanțarea reducerii poluării, cu atât efectele negative pe termen lung ale subvențiilor sunt mai serioase pentru nivelul poluării produse. În plus, subvențiile slăbesc, de asemenea, performanța

fiscală (în contrast cu taxele de mediu care o întăresc). Având în vedere aceste efecte negative, subvențiile ar trebui să fie evitate ca instrumente de politică a protecției mediului.

CASETA 1

Costuri şi beneficii ale reducerii poluării pentru investitori

Poluatorii vor prelua investițiile de reducere a poluării dacă beneficiile lor depăşesc costurile

VP(P) + VP(T(p)) + PV(M(s))	≥	(C&I) + VP(O&M) - S
BENEFICIILE	≥	COSTURILE

Unde:

VP(P):	valoarea prezentă a fluxului de profit al investiției;
VP(T(*p*)):	valoarea prezentă a taxelor de poluare evitate (T) şi a altor plăți de mediu pe durata întregii existențe a investiției cu probabilitatea de aplicare (*p*);
VP(M(*s*)):	valoarea prezentă a diferenței dintre costurile de mediu evitate (datorită răspunderii pentru mediu) cu probabilitatea (*s*) în cazul cu şi fără investiții;
C&I:	costul capitalului (echipamente şi costul instalării);
VP(O&M):	valoarea prezentă a costului de operare şi de întreținere pe durata existenței investiției.
S:	Subvenție.

Autoritățile de mediu pot influența reducerea poluării prin acționarea asupra a trei factori:

(i) conformarea strictă (*p*); dacă probabilitatea de a fi amendați sau impozitați suplimentar este mică atunci acest termen practic se anulează;

(ii) nivelul taxelor (T);

(iii) dimensiunea subvențiilor (S).

Intervențiile în partea stângă a ecuației sunt căi mult mai eficiente de a influența comportamentul poluatorului şi ar trebui să aibă prioritate în fața subvențiilor.

Este mai probabil ca diferitele instrumente politice de mediu aplicate combinat să atingă, în mod eficient, nivelul optim de poluare. Descoperirea combinației diferitelor instrumente necesită o soluție pentru complexele aspecte politice, economice, trans-sectoriale şi trans-media. Stabilirea de obiective de mediu practice şi selectarea combinației optime a instrumentelor de implementare şi a mecanismelor de finanțare, totuşi, pot fi eficiente doar dacă sunt sprijinite de reglementări clare şi măsuri puternice de aplicare şi impunere care, în schimb, cer anumite capabilități legale şi instituționale. În plus, accesul publicului la informații poate fi semnificativ mărit sau, în unele cazuri, adăugat fazei de implementare prin facilitarea participării publice, negocierea oficială şi neoficială, şi prin presiunea socială.

1.3. Moduri de abordare: impozite Pigouviene sau subvenții

Finanțarea investițiilor de protecție a mediului este de asemenea influențată direct de cadrul politicii fiscale. Măsura în care impozitarea și taxarea pot fi folosite ca instrument de politică a mediului și gradul de descentralizare al sistemului de taxare poate afecta deciziile de politică a mediului. Încă din anul 1920, economistul A.G. Pigou a recomandat folosirea de impozite corective pentru a elimina efectele distorsionante ale externalităților negative. Asemenea impozite sunt destinate să corecteze costurile private marginale ale activității economice pentru a include și costurile sociale ale acesteia. Taxele percepute pe baza cantităților de emisii poluante sunt denumite taxe Pigouvienene. Acest tip de taxe, atunci când sunt stabilite corect, schimbă comportamentul poluatorilor prin internalizarea costurilor sociale externe.

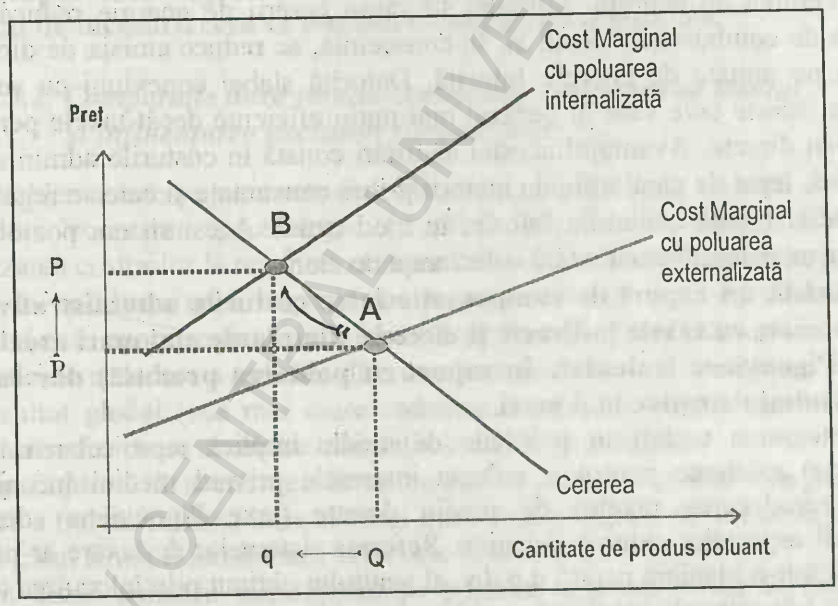


Figura 1-1:
Reducerea cantității de produse poluante prin internalizarea costurilor poluării

Practic o autoritate publică trebuie să stabilească un preț pentru deșeurile produse sau pentru poluarea eliminată în mediu, în două moduri:

1. Impozitare/taxare direct proporțional cu poluarea produsă;
2. Stabilirea unei limite maxime pentru cantitatea de deșeuri/poluare eliminată în mediu.

BCU "I. CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă se introduce un impozit/taxă pe poluare care să internalizeze costurile sociale ale poluării atunci punctul de echilibru se va muta din punctul *A* în punctul *B* (vezi Figura 1-1) deoarece prețul de vânzare va crește de la *p* la *P*. Astfel, producția de produse poluante se va reduce de la *Q* la *q*. **Are loc fenomenul de internalizare a costurilor cu poluarea (costuri externe).**

Rezultatul cel mai direct al internalizării este reducerea cererii de produse poluante ce sunt tranzacționate pe piață. Problema care apare în cazul taxelor Pigouviene este aceea a costurilor administrative mari de stabilire a nivelului taxelor și de colectare a lor într-un sistem de taxare-impozitare bazat pe indicatori economici sau fizici.

Similar impozitelor Pigouviene, alte taxe indirecte (cum ar fi taxa pe valoare adăugată sau accizele) pe mărfuri sau servicii care au legătură cu deteriorarea mediului pot influența deciziile poluatorilor. De exemplu, taxele pe carbon percepute pe combustibili fosili cresc prețul energiei și, ca rezultat, reduc cererea de energie, schimbă structura cererii de energie reducându-se cererea de combustibilii fosili și, în consecință, se reduce emisia de dioxid de carbon pe unitate de energie folosită. Datorită slabei conexiuni cu sursa de poluare, aceste taxe sunt în general mai puțin eficiente decât taxele percepute pe emisii directe. Avantajul acestei abordări constă în costurile administrative mai mici, legat de cantitățile de materii prime consumate și care se regăsesc în facturile și notele contabile folosite în mod uzual. Acest sistem poate utiliza foarte ușor sistemul existent de colectare a taxelor[6].

Există un raport de compensație între costurile administrative mai mici asociate cu taxele indirecte și efectele stimulante mai mari asociate cu taxele Pigouviene (calculate în raport cu poluarea produsă) dar care au costuri administrative mai mari.

Integrarea taxării în politicile de mediu implică reproiectarea taxelor (indirecte) existente pentru a reflecta interesele privind mediul înconjurător și/sau introducerea taxelor de mediu directe (taxe Pigouviene) destinate corectării aspectelor externe negative. Reforma sistemelor de taxare ar putea fi realizată într-o manieră neutră d.p.d.v. al venitului obținut prin înlocuirea taxelor existente (de exemplu taxele pe venit) cu taxe (directe sau indirecte) pe poluare. Mai mulți analiști (Pearce, 1991; Terkla, 1984) susțin că asemenea reforme ale taxelor neutre d.p.d.v. al venitului pot oferi un „dividend dublu" prin îmbunătățirea calității mediului simultan cu reducerea denaturărilor și costurilor mai mari din sistemele actuale de impozitare. Deși nu a existat nici o dovadă științifică a existenței dividendului dublu, noțiunea de „perfecționare a sistemului

[6] Un exemplu foarte elocvent este cel al accizelor pe combustibili sau al taxei de drum care se regăsesc în prețul cu amănuntul al combustibililor și care sunt evidențiate în facturile emise la cumpărare/vânzare.

taxelor" prin introducerea unor taxe de mediu eficiente, într-o manieră neutră în privința venitului, este o abordare politică foarte recomandată.

Așa după cum se știe, între impozite și taxe există unele deosebiri. De obicei, impozitele de mediu sunt considerate plăți pentru utilizarea unor bunuri și servicii de mediu, introduse cu scop de stimulent sau de obținere de venituri, dar care de fapt sunt folosite ca *venit la bugetul de stat*. Taxele și tarifele de utilizare a mediului ambiant, la rândul lor, se referă la plățile făcute pentru a avea acces la unele servicii specifice (utilizarea unei rețele, evacuarea deșeurilor etc.) și care, de obicei, sunt acumulate într-un *fond cu destinație specială extrabugetară*.

Utilizarea impozitelor și taxelor pentru protecția mediului are două obiective posibile: a) să ofere un stimulent poluatorilor pentru a reduce poluarea; b) să se obțină venituri. Cele două roluri pot fi incompatibile, mai ales pe termen lung. Dacă scopul este crearea unui stimulent pentru ca poluatorii să reducă emisiile, veniturile ar trebui să scadă cu timpul. Dacă scopul este obținerea de venituri, atunci este de dorit un flux continuu de încasări, ceea ce implică o continuare a poluării.

1.3.1. Comparație între soluția controlului (standard de mediu) și influențarea deciziilor (impozitare)

Problema care se pune este de a alege cea mai eficientă variantă din punct de vedere economic și ecologic (rezultate maxime cu costuri fixe sau minimizarea costurilor la rezultate comparabile). Principial, o firmă reacționează similar la aplicarea unui impozit sau a unui standard cu amendă asociată. Problema care apare se datorează faptului că firmele dintr-o ramură au costuri marginale de reducere a poluării diferite. Suntem interesați în a obține cel mai bun rezultat global (cea mai mare reducere a poluării) pentru toate firmele, chiar dacă o firmă are rezultate mai puțin bune decât celelalte.

În Figura 1-2 avem trei firme ce nu au aceleași costuri marginale de reducere a poluării: firma I are cel mai mare cost marginal iar firma III cel mai mic, pe când firma II se situează între cele două.

În cazul aplicării impozitului pe poluare cele trei firme se comportă diferit. Firma 1 va reduce poluarea la Q_1, firma 2 la Q_2 etc. Cantitatea totală de poluant, reținută de cele trei firme, va fi $Q_1 + Q_2 + Q_3$. Firma 3 a realizat cea mai mare reducere a poluării iar firma 1 cea mai mică.

În cazul aplicării standardului de poluare toate firmele vor reduce poluarea la nivelul Q_2.

Pentru situația în cauză trebuie analizată reducerea poluării ce se poate obține și costurile implicate.

Cantitatea de poluare ce se poate reduce în cele două cazuri este:

- $Q_{Impozitare} = Q_1 + Q_2 + Q_3$
- $Q_{Standard} = 3\ Q_2$

Din punctul de vedere al reducerii poluării avem diferența dintre cele două valori:

$\Delta Q = Q_{Impozitare} - Q_{Standard}$

În cazul în care $\Delta Q > 0$ impozitarea aduce cea mai mare reducere a poluării iar în caz contrar reglementarea aduce același rezultat. Dacă se urmărește reducerea maximă a poluării, indiferent de costuri, decizia se poate lua pe baza indicatorului ΔQ.

În cazul în care trebuie analizate și costurile de reducere a poluării atunci se procedează în felul următor.

Costul fiecărei alternative este cel dat de suprafețele următoare:

- $Costul_{Standard} = Aria\ (OAQ_2 + OBQ_2 + OE_2Q_2)$
- $Costul_{Impozitare} = Aria\ (OE_1Q_1 + OE_2Q_2 + OE_3Q_3)$

Prin diferență rezultă:

$\Delta C = Costul_{Standard} - Costul_{Impozitare}$

Dacă decizia se ia din punctul de vedere al costurilor implicate de reducerea poluării atunci se alege minimul valorii ($Costul_{Impozit}$, $Costul_{Standard}$).

Eficiența economică maximă se poate obține fie prin minimizarea costurilor la același rezultat (este reținută aceeași cantitate de poluant) sau maximizarea rezultatului la aceleași costuri.

Pentru aceasta trebuie comparate rapoartele de mai jos și aleasă soluția cea mai ieftină sau care are cel mai mic cost unitar specific (Kg poluare reținută/1 milion Lei).

$$MIN\left(\frac{Q_{impozitare}}{Cost_{impozitare}}; \frac{Q_{standard}}{Cost_{standard}}\right)$$

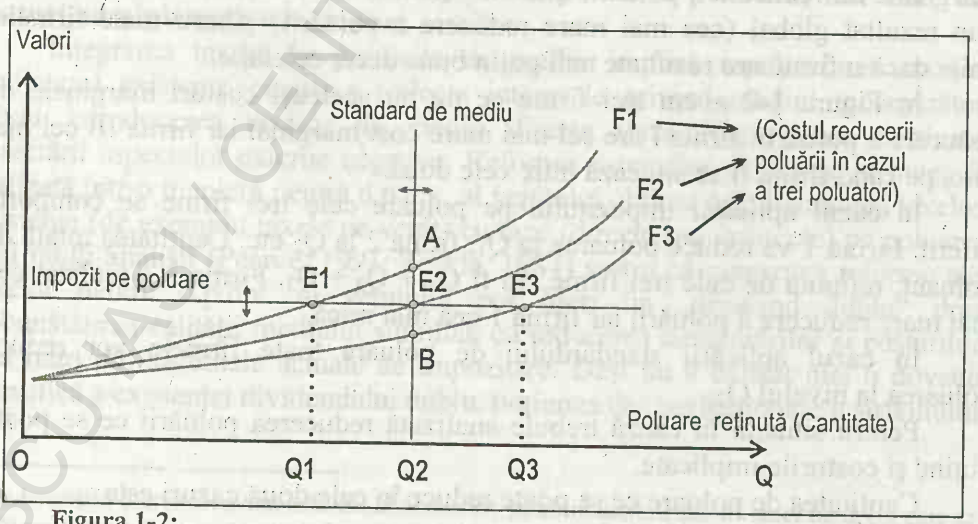


Figura 1-2:

Soluția Impozitare sau Standard de mediu

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1.3.2. Alocarea veniturilor obținute din impozitare

Politicile fiscale determină de asemenea autonomia și capacitatea crescândă de obținere a veniturilor la diferite nivele ale autorităților precum și alocarea resurselor pentru acoperirea cheltuielilor publice de protecția mediului. În general, nivelul ierarhic administrativ care are responsabilitatea realizării programelor de mediu este cel mai în măsură să determine necesitățile finanțării și să aleagă cea mai eficientă sursă de finanțare precum și cel mai eficient mecanism. Teoretic, autoritățile locale sau regionale ar trebui să furnizeze acele servicii publice pentru care locuitorii sunt dispuși să plătească. Taxarea directă a serviciilor sporește eficiența alocării de resurse și sprijină echitatea socială prin acoperirea costurilor de către beneficiarii serviciilor. Recuperarea redusă a costurilor activităților de protecția mediului este deseori rezultatul măsurilor prin care se încearcă protejarea celor cu venituri mici. Serviciile de mediu gratuite sau mult subvenționate sunt, totuși, mijloace foarte ineficiente de rezolvare a aspectelor legate de echitate.

Recuperarea mai puțin decât completă a costurilor de protecție a mediului poate fi justificată, în unele cazuri, prin existența de beneficii colective care nu pot fi alocate indivizilor specifici. Astfel, poate fi necesară o taxare locală pentru a suplimenta plățile utilizatorului. Intervenția centrală poate fi de asemenea necesară dacă competențele fiscale și costurile îmbunătățirilor aduse mediului ambiant variază între nivelele scăzute de jurisdicție, în vreme ce reglementările naționale uniforme impun o răspundere inegală autorităților regionale sau locale. Anticiparea și transparența sprijinului autorităților centrale sunt cerințe esențiale pentru a evita ineficiențele. De vreme ce alocările bugetare centrale pot conduce la neglijarea colectării de venituri locale, este recomandată utilizarea fondurilor speciale.

Diverse forme de alocare sunt utilizate pentru asigurarea unui flux stabil de venituri pentru investițiile de reducere a poluării. Asemenea mecanisme operează la nivele naționale sau locale, iar veniturile lor provin de la buget ori din taxe legate de mediu. Politic, alocarea taxelor de mediu pentru prevenirea și controlul poluării este atractivă deoarece poate conduce la îmbunătățirea mediului și la creșterea suplimentară a veniturilor. Deși este făcută câteodată distincție între plățile de mediu adecvate pentru a dobândi efecte stimulante și cele percepute în scopul creșterii veniturilor, nu este nici un *a priori* rațional pentru a face o asemenea distincție. Chiar și o plată minimă poate avea efecte stimulante, de vreme ce sunt poluatori care pot scădea emisiile lor la un cost mai mic (de exemplu costul întreținerii mai bune a unei gospodării sau a unei firme mici).

Alocarea veniturilor (repartizarea veniturilor din taxe specifice[7] sau grupuri de taxe pe activități sau sectoare specifice) poate avea dezavantaje serioase, inclusiv:

(i) pierderea controlului fiscal și a capacității de contabilizare;
(ii) folosirea ineficientă a veniturilor;
(iii) managementul ineficient al cheltuielilor ca urmare a lipsei validării externe;
(iv) nepotrivirea între venituri colectate și nevoia financiară;
(v) costurile suplimentare necesitate de funcționarea unui mecanism administrativ separat.

Chiar dacă taxele se potrivesc inițial cu nevoia de investiții, este posibil ca în timp să apară o nepotrivire. Ca rezultat, cheltuiala cu reducerea poluării va fi determinată de mărimea veniturilor mai degrabă decât de către alocarea cheltuielii justificată economic. În vreme ce veniturile generale ale bugetului fluctuează, fondurile speciale pot atrage o cotă disproporționată de venituri comparativ cu alte cauze egale social sau mult mai valoroase. În anumite cazuri, totuși, poate fi acceptabilă o limitare a realocării veniturilor. Unii autori, de exemplu, subliniază că în cadrul unor sisteme politice și administrative imperfecte, sprijinul public privind colectarea taxelor este slăbit de preocuparea că ele vor fi deviate către scopuri nedorite. În mod similar se poate argumenta că alocarea specifică asigură un nivel minim de finanțare pentru cauze care sunt considerate valoroase social, dar care ar deveni altfel neglijate. Aprecierile privind mediul devin în mod tipic neglijate pe perioada procesului de alocare a resurselor bugetare datorită (i) lipsei conștientizării publice a proporției și a costului daunelor datorate poluării; și (ii) a unei reprezentări politice slabe sau inexistente a cauzei protecției mediului.

Investiția publică în reducerea poluării poate fi justificată doar dacă investiția privată este indisponibilă, mai puțin economică sau dacă beneficiile investițiilor nu pot fi direct legate de agenții economici. Cercetarea și dezvoltarea în domeniul tehnologiilor avansate de reducere a poluării, sau eliminarea poluării istorice, de exemplu, pot fi justificate pe aceste baze. Această direcție trebuie încurajată datorită caracterului de bun public al cunoștințelor generat de cercetare. Finanțarea publică a cercetării aplicate și de bază este considerată a fi o politică mai bună decât alte soluții.

Autoritățile centrale și locale pot de asemenea juca un rol catalizator în mobilizarea resurselor private și în accelerarea îmbunătățirilor mediului datorită schimbării condițiilor macro-economice sau a reglementărilor de mediu. Rolul guvernului în aceste domenii este temporar prin natura sa, exploatând efectele condițiilor pieței și ale reglementărilor mediului care induc schimbări în conduita actorilor economici privați.

[7] Deși mecanismul de finanțare prin plățile speciale pe emisii și alte taxe de mediu poate fi văzut ca un mecanism de „finanțare proprie" care este în afara sistemului național de taxare-impozitare, nu există nici o justificare conceptuală care să nu ia în considerare aceste plăți (taxe) de mediu care sunt returnate poluatorilor sub formă de subvenții.

1.4. Microperspectiva finanțării investițiilor de protecție a mediului

Piețe financiare și de capital corect funcționale sunt necesare pentru un sistem financiar eficient de reducere a poluării. Finanțarea reducerii poluării trebuie să furnizeze resurse atât pentru costurile investiționale de capital cât și pentru cele curente. Operarea și întreținerea tehnologiilor antipoluante și a măsurilor de gospodărire reprezintă costuri curente care sunt în mod obișnuit finanțate din veniturile de operare. Finanțarea investițiilor de capital poate proveni din veniturile rezultate din activitatea internă sau din surse financiare externe[8]. În cadrul piețelor financiare corect funcționale, investitorii au acces nerestricționat la diverse surse financiare, și opțiunea lor de finanțare este determinată mai ales de structura preferată de capital și de costurile asociate.

Piețe financiare nefuncționale, subdezvoltate, pot reduce semnificativ volumul și eficiența alocării fondurilor disponibile. În plus, restricțiile impuse sectoarelor financiare prin reglementările guvernamentale pot mări costul împrumutului (dobânda). Piețele negre pot sprijini piețele oficiale în furnizarea creditului. Piețele negre, totuși, sunt de obicei fragmentate, ne-competitive și ne-integrate bine în piețele oficiale. Ca rezultat, pe piețele financiare nefuncționale, finanțarea proprie constituie deseori principala sursă de fonduri, iar creditul instituțional ajunge să fie distribuit de către autorități care urmăresc propriile lor politici de credit prin instituțiile și căile financiare desemnate special.

Întreprinderile de mărimi mici și medii întâmpină deseori dificultăți mari în obținerea finanțării, fie că este vorba de activități comerciale fie că este vorba de protecția mediului, deoarece:

a) veniturile din activitatea internă sunt în general limitate;
b) sunt înlăturate din piețele de capital datorită mărimii lor;
c) costul relativ de tranzacționare pentru pregătirea proiectului și pentru evaluare este ridicat;
d) riscul și costul împrumutării unor întreprinderi prea mici de către instituții financiare este perceput ca fiind prea mare datorită lipsei securității convenționale a creditului și a dinamicii reduse a acestuia;
e) întreprinderilor mici le lipsește informația adecvată în legătură cu cerințele de creditare și sursele disponibile de finanțare.

Pentru a sprijini întreprinderile de mărime mică și medie în depășirea acestor dificultăți, autoritățile naționale sau locale intervin câteodată în diferite moduri, cum ar fi:

a) crearea unor instituții financiare speciale care canalizează fondurile prin programe mici de creditare conduse de bănci comerciale;

[8] Sursele de finanțare a investițiilor de protecție a mediului vor fi discutate mai detaliat în Secțiunea 3 a cărții.

b) stabilirea unor limite în ratele dobânzii;
c) crearea de programe de subvenționare;
d) furnizarea asistenței tehnice și a serviciilor consultative.

În vreme ce programele de asistență tehnică atacă originea problemei (nepotriviri sau informații prost canalizate), programele de subvenționare și instituțiile financiare speciale pot conduce ușor la un credit prost direcționat, dependență interminabilă de subvențiile de stat și la o alocare ineficientă a resurselor publice fără rezolvarea cauzelor costurilor tranzacționale mari și a accesului dificil la credite.

Împrumutul pentru investiții în protecția mediului este un domeniu oarecum nou pentru instituțiile financiare. Schimbarea politicii de împrumut și o înțelegere mai bună a proiectelor de mediu sunt necesare la nivel de conducere, al proprietarilor și printre membrii personalului instituțiilor financiare. În plus, este de asemenea necesară instruirea personalului în evaluarea proiectelor de protecție a mediului și în tehnicile de apreciere a riscului pentru a spori schimbările de politică. Deși etapa de început a acestor noi programe de împrumut poate fi destul de costisitoare, eficiența sporește în timp o dată cu acumularea de experiență.

Atâta vreme cât politicile de mediu induc internalizarea costurilor externe cauzate de poluare, „investițiile în protecția mediului" nu sunt diferite de oricare alte investiții. Investitorii vor face asemenea investiții dacă beneficiile financiare prevăzute a fi obținute depășesc costurile lor (vezi CASETA 1). Investiții cu o componentă de reducere a poluării, totuși, introduc o mare proporție de incertitudine în mecanismul tradițional de luare a deciziei. Această incertitudine provine din impactul complex al poluării asupra sănătății umane și asupra mediului și schimbarea reglementărilor de mediu. Un număr de factori cum ar fi așteptările ce reflectă experiența curentă cu costurile de mediu, judecarea subiectivă și aprecierile personale influențează de asemenea evaluarea proiectului. În plus, procedurile și practicile mecanismului tradițional de luare a deciziilor, elaborarea bugetului, contabilizarea costurilor și contabilitatea financiară influențează asupra modului în care costurile de mediu și beneficiile sunt luate în considerare și evaluate. Structura organizatorică a întreprinderilor, de exemplu, poate inhiba participarea conducerii departamentului de protecție a mediului în luarea deciziilor strategice și poate limita fluxul de informații în conducerea financiară și a mediului.

Un orizont limitat de evaluare a proiectului din punct de vedere al bugetizării capitalului poate ignora beneficiile pe termen lung ale investițiilor în reducerea poluării. Practicile de contabilizare financiară pot preveni evaluarea monetară a potențialelor datorii. Practicile în contabilizare a costului pot de asemenea deforma sursele de costuri și beneficii specifice protecției mediului. Structura organizatorică, cultura luării deciziei, costul capitalului și practicile contabile, prin urmare, sunt factori importanți care determină modul în care inițiativele de a investi răspund reglementărilor de mediu.

1.5. Evoluții ale politicilor de protecție a mediului și finanțarea investițiilor

În decursul timpului se constată o evoluție a politicilor de protecție a mediului, ceea ce are implicații deosebite asupra finanțării investițiilor de mediu. Se pot identifica trei faze importante ale evoluției (Vezi Figura 1-3):

Faza I.

În această fază incipientă sunt specifice politici care nu au costuri financiare nete pentru autorități dar contribuie la sporirea eficienței economice și la ameliorarea calității mediului:

- Eliminarea subsidiilor pentru energie, îngrășăminte chimice, pesticide, apă de irigații, cherestea etc.;
- Clarificarea drepturilor de proprietate (industriale și agrare);
- Taxarea traficului auto în orașe.

Aceste politici aduc beneficii mari pentru mediu și au costuri mici de implementare. Finanțarea măsurilor se face preponderent prin subvenții de la bugetul central sau local. Utilizatorii și poluatorii contribuie mai mult la efortul de reducere a poluării.

Faza II.

În faza a doua încep să crească costurile de implementare. De aceea sunt necesare politici care încurajează investiții cu efecte economice pozitive chiar dacă nu au efect direct asupra mediului. Se pot menționa domenii și activități diverse cum ar fi:

- furnizarea de apă potabilă și tratarea apei menajere;
- conservarea și refacerea solurilor degradate;
- gestiunea deșeurilor;
- educație.

Pe parcursul fazei a doua, finanțarea investițiilor de protecția mediului se bazează din ce în ce mai mult pe principiul poluatorul-utilizatorul plătește, fiind folosite instrumentele economice.

Faza III.

În faza a treia, costurile de protecție a mediului încep să crească rapid iar beneficiile scad. De aceea sunt utile mixuri de politici care urmăresc ameliorarea mediului prin corectarea deficiențelor pieței concurențiale (utilizarea de instrumente economice cu efect direct asupra mediului):

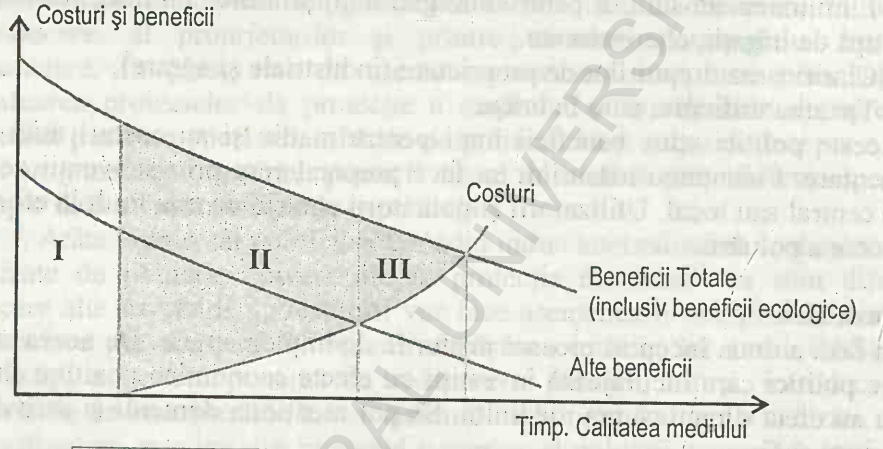
- impozitarea emisiilor poluante;
- taxarea exploatării resurselor naturale;
- impozitarea, taxarea generatorilor de deșeuri;
- favorizarea investițiilor de protejare și refacere a mediului;
- reglementarea riguroasă a eliminării deșeurilor periculoase.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Aceste mixuri de politici au menirea de a transfera din cheltuielile de protecție a mediului asupra poluatorilor având loc internalizarea avansată a costurilor de mediu.

În această fază de dezvoltare, investițiile de protecția mediului au fost integrate în procesul investițional normal; piețele de capital furnizează fondurile necesare iar costurile externe sunt internalizate. Finanțarea prin subvenții se reduce la activități de cercetare fundamentală, difuzarea cunoștințelor, eliminarea poluării trecute etc.

La finele fazei a treia, costurile devin mai mari decât beneficiile și componenta economică a politicii de protecția mediului nu mai poate avea rezultatele scontate.



I	Politici care nu au costuri financiare nete pentru guvern dar contribuie la sporirea eficienței economice și la ameliorarea calității mediului: - Eliminarea subsidiilor pentru energie, îngrășăminte chimice, pesticide, apă de irigații, cherestea etc. - Clarificarea drepturilor de proprietate (industriale și agrare); - Taxarea traficului auto în orașe.
II	Politici care încurajează investiții cu efecte economice pozitive chiar dacă nu au efect direct asupra mediului: - Investiții pentru furnizarea de apă potabilă și pentru tratarea apei menajere ; - Investiții pentru conservarea și refacerea solurilor degradate ; - Investiții pentru educație.
III	Politici care urmăresc ameliorarea mediului prin corectarea deficiențelor piețelor concurențiale (utilizarea de instrumente economice cu efect direct asupra mediului) : - Impozitarea emisiilor poluante; - Taxarea exploatării resurselor naturale; - Impozitarea, taxarea generatorilor de deșeuri; - Favorizarea investițiilor de protejare și refacere a mediului; - Reglementarea riguroasă a eliminării deșeurilor periculoase.

Figura 1-3:

Evoluția politicilor de protecție a mediului

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. Experienţa ţărilor dezvoltate[9]

2.1. Cadrul politicii de mediu

Pe parcursul ultimelor decade interesul crescut pentru calitatea mediului i-a făcut pe factorii de decizie din ţările dezvoltate să caute instrumente care pot garanta atingerea scopurilor privind mediul. Iniţial, au fost preferate reglementările (C&C). Acestea s-au dovedit potrivite pentru obiectivele selectate din motive politice, administrative şi practice, iar aplicarea IE a fost iniţial respinsă[10] (vezi Opschoor şi Vos, 1989).

Recent, autorităţile au devenit conştiente, din ce în ce mai mult, de creşterea costurilor cu protecţia mediului şi de eficienţa alocării resurselor şi au început să recunoască beneficiile IE introducând măsuri pentru integrarea consideraţiilor de mediu în politica fiscală. Ca rezultat, reglementările directe sunt completate gradat de IE iar taxele sunt folosite din ce în ce mai mult cu dublul scop de generare de venit şi de furnizare de stimulente pentru îmbunătăţirea mediului. Deşi există exemple pentru taxele directe pe poluare (taxele de emisii), introducerea sau mărirea taxelor indirecte pentru energie, combustibili, şi produse poluante (de exemplu, îngrăşăminte şi pesticide) în scopul protecţiei mediului sunt instrumentele cele mai aplicate.

Diferenţierea taxelor a fost aplicată conform cu caracteristicile poluării aerului (Olanda, Germania), mărimea maşinilor, greutate sau vechime (Suedia, Germania). În Japonia se aplică rate de taxare diferite a petrolului neprelucrat importat conform cu conţinutul de sulf. Diferenţierea taxelor pe vânzări s-a dovedit a fi de succes. Diferenţierea taxelor pe combustibili în funcţie de conţinutul de sulf a avut un succes similar în Suedia, unde combustibilii *diesel* au fost împărţiţi în trei clase de calitate în 1991, iar diversele clase de combustibili au fost taxate diferit. Ca rezultat, companiile petroliere şi-au schimbat producţia către combustibili ecologici, şi o creştere substanţială a apărut în clasele de combustibili ecologici. Sistemul de taxe existent a fost frecvent ajustat pentru a putea cuprinde modificarea poluării într-un mod neutru privind venitul. În Austria, de exemplu, în 1992 a fost introdusă o taxă pe înregistrarea autovehiculelor, bazată pe preţul de vânzare şi pe consumul mediu de combustibil. Simultan, ratele taxelor pe valoare adăugată pentru noile vehicule au fost reduse.

---

[9] Prin ţări dezvoltate înţelegem statele membre ale UE, SUA, Japonia, Canada etc.

[10] Congresul SUA, de exemplu, a votat împotriva Amendamentului Proxmire pentru Actul Apei Curate care, în anul 1971, a propus introducerea taxelor pe apele uzate. Factorii care au influenţat decizia au inclus (i) o aversiune împotriva noilor taxe; (ii) o percepţie prin care taxele ar furniza „dreptul de a polua"; (iii) convingerea că reglementările ar fi singurele mijloace legislative potrivite pentru a răspunde nevoilor sociale; (iv) incertitudini privind efectele taxelor asupra poluării; şi (v) puternica presiune a industriei împotriva taxelor, pretinzând că banii luaţi ar fi, în alte condiţii, folosiţi pentru controlul poluării. (Casey, 1988).

2.2. Finanțarea publică a reducerii poluării

În țările OECD majoritatea cheltuielilor publice de reducere şi control al poluării[11] (inclusiv investiții publice directe, costuri de operare şi de întreținere ale serviciilor de mediu şi subvenții furnizorilor de servicii publice de mediu) au fost utilizate pentru reducerea poluării cu ape uzate (peste 70 % în SUA şi Finlanda, şi în jur de 60 % într-o altă serie de țări OECD la mijlocul anilor 1980) şi pentru dezvoltarea programelor de management al deşeurilor (în jur de 2 % în SUA, şi chiar mai mult în alte țări, ajungând la 40 % în Norvegia şi Suedia la jumătatea deceniului nouă).

Rolul sectorului public de a subvenționa furnizarea apei potabile şi tratarea deşeurilor a fost justificat de către natura de bun public a acestor servicii (vezi CASETA 2). Abordarea publică, totuşi, a fost deseori mai puțin eficientă economic decât măsurile private pentru prevenirea şi controlul poluării. De asemenea, **subvenționarea tratării deşeurilor publice a avut drept rezultat, în multe cazuri, eliminarea măsurilor preventive eficiente, cum ar fi practicile bune de gospodărire sau aplicarea de tehnologii de producție mai curate.** În Marea Britanie, de exemplu, în jur de 60% din costul canalizării şi al tratării canalelor a fost finanțat prin subvenții până în 1974. Din 1974, a avut loc o mişcare gradată către un mai mare grad de finanțare proprie şi acum împrumutul bancar este des folosit pentru a finanța costurile de investiții ale facilităților de tratare a deşeurilor.

Servicii publice ce includ reducerea poluării cu deşeuri municipale sunt furnizate în mod tipic de către autoritățile locale în majoritatea țărilor OECD, prin urmare cheltuielile RCP pentru sectorul public (atât costuri de investiții cât şi curente) au fost tipic concentrate la nivele locale. Autoritățile locale au fost responsabile de aproximativ 90 % din totalul cheltuielilor publice CRP la mijlocul anilor 1980, de exemplu în Danemarca, Suedia şi Finlanda (OECD, 1990b). Plățile utilizatorului şi taxele locale au constituit sursele principale de acoperire a cheltuielilor publice locale pentru mediu. Totuşi, cheltuielile locale au fost subvenționate deseori prin transferuri de la nivele mai mari ale administrației publice, sub formă tipică de granturi. D.p.d.v. istoric, sectorul privat a jucat un rol important în dezvoltarea serviciilor de mediu în majoritatea țărilor OECD. Totodată, atât sectorul public cât şi cel privat furnizează aceste servicii, de exemplu, în Franța, Regatul Unit şi SUA.

[11] Date privind cheltuielile CRCP se referă la investiții şi cheltuieli curente utilizate direct către protecția mediului. Datorită dificultăților în estimarea cotei de cheltuieli care este cauzată de cerințele CRCP, comparațiile internaționale sunt dificile.

CASETA 2
Evoluția mecanismelor de finanțare publică a sectorului apei, în SUA

Actul Federal pentru Poluarea Apei din 1972 a stabilit standardele tehnologice de bază pentru toate sursele de poluare, și a urmărit să interzică toate deversările de deșeuri în apele publice fără a ține seama de costurile și beneficiile unei calități mai bune a mediului. Prin stabilirea de obiective prea ambițioase în privința calității și prin aplicarea de standarde uniforme, politica calității apei a necesitat costuri mari care au depășit deseori beneficiile calității îmbunătățite a apei (Freeman, 1990). Implementarea și aplicarea reglementărilor s-au bazat foarte mult pe amenințarea cu pedeapsa (amenzi, pedepse cu închisoarea), în loc de a induce poluatorilor să reducă descărcările în apele de suprafață. Nici alegerea obiectivelor de mediu, nici mijloacele alese pentru a le realiza nu au fost conduse de criteriul eficienței economice, iar rezultatul s-a materializat în scopuri excesiv de ambițioase cu puțină considerare privind costurile și beneficiile implementării și risipa de resurse.

Granturile federale directe acordate între 1972 și 1989 au contribuit la creșterea ineficienței în managementul calității apei impus de Actului Federal privind Poluarea Apei din 1972. Prevederea după care granturile federale acoperă până la 75 % din costurile de construcție a facilităților tratării apei uzate, alături de bugetele locale și de stat disponibile pentru subvenții ulterioare, a condus la mari ineficiențe și nici un stimulent pentru recuperarea costurilor. Au fost indicații că municipalitățile au înlocuit pur și simplu granturile proprii cu cele federale (Freeman, 1990) și că au apărut suprasolicitări mari (Vaughan, 1983). Subvenționând tratarea deșeurilor municipale, sumele alocate au fost practic transferate poluatorilor privați creând un amestec ne-economic de deșeuri municipale și industriale (Renshaw, 1974). Chiar și atunci când plățile utilizatorului percepute de către municipalități pentru industrie au acoperit costurile de operare și de întreținere, plățile au fost mai mici decât costurile economice, iar sistemul a creat o solicitare excesivă a bugetului. În consecință, finanțarea direct la scară largă prin granturile federale a fost eliminată în 1989.

Fondurile Revolving de Stat au înlocuit granturile federale[12]. Acestea au reflectat responsabilitățile financiare în creștere ale statelor și au încurajat creșterea eficienței și a recuperării costurilor în implementarea programelor. Fondurile Revolving sunt mecanisme de credit capitalizate din granturi federale și fonduri de stat adecvate (80 % și respectiv 20 %). Fondurile au furnizat împrumuturi în rate cu dobândă mică și alte asistențe non-grant guvernelor locale și municipale pentru a construi sau îmbunătăți sistemele de tratare a apei și modernizarea canalizării. În vreme ce în cadrul programului de granturi pentru construcții statele au furnizat granturi de până la 10 – 15 % din costuri ce reveneau municipalităților, ulterior statele au întrerupt acest obicei tipic. Ca rezultat al trecerii de la grant la mecanismul de împrumut, creșterea taxelor pe familie-utilizator a fost în jur de 20 % iar modificările anuale ale taxelor au devenit comune. În plus, stimularea în construirea de facilități cu cost redus pentru a minimiza impactul costurilor capitale asupra taxelor utilizatorului a crescut. Ca rezultat al micșorării fondurilor federale, statele și municipalitățile au trebuit să găsească căi alternative de finanțare, și au fost forțate să ceară o mai mare eficiență și o mai mare recuperare a costului serviciilor în prevederile contractuale privind serviciul de operare al facilităților. Cu un grad mare de recuperare a costurilor, schemele de finanțare bazate pe mecanismul de piață au dobândit o acceptabilitate mai mare. În unele municipalități au fost stabilite câteva fonduri speciale. În Los Angeles, de exemplu, toate costurile sistemului apei uzate sunt finanțate prin veniturile din canalizare ce sunt colectate în Fondul pentru Construcție, Canalizare și Întreținere. Asemenea venituri includ plățile serviciului de canalizare, suprataxele pe calitatea deșeurilor industriale, inspecție și alte taxe.

Sursa: U.S. EPA, 1991.

[12] Programul a intrat în vigoare în 1989, cu un mandat de cinci ani.

Fondurile de Dezvoltare Municipale (FDM), create pentru a facilita finanțarea investițiilor de infrastructură locale (uzine de apă, serviciul sanitar, drenaj, dispunerea și colectarea deșeurilor), au existat în multe țări începând cu secolul 19 (de exemplu în Belgia, Danemarca, Olanda, Japonia). Într-un mod tipic, majoritatea fondurilor a fost folosită pentru investiții legate de apă. Deși FDM au fost inițial capitalizate de către autoritățile centrale sau locale (de exemplu subscrierea cotei de capital), împrumuturile sunt finanțate, în mod tipic, de către piețele financiare. Fondurile de pensii, companiile de asigurări și băncile comerciale au fost surse financiare majore prin intermediul obligațiunilor municipale sau depozite direct negociate (Davey, 1988). Datorită abilității debitorilor de a recupera costurile lor prin taxe și plăți, împrumuturile sunt folosite cu încredere iar FDM sunt independente.

2.3. Modalități de finanțare privată a reducerii poluării

Ca rezultat al unor reglementări stricte de mediu, cheltuielile private privind CRP au manifestat o creștere constantă în câteva țări OECD în perioada ultimelor decade, atât în termeni absoluți cât și ca procent din PIB. De exemplu, cheltuielile private pentru CRP au crescut cu 86 % în termeni reali între 1972 și 1986 în SUA (de la 0,67 % din GDP la 0.86 %), și cu 67 % între 1975 și 1985 în Germania (de la 0,57 % din GDP la 0.74 %). Controlul poluării aerului, care a fost aproape exclusiv finanțat prin surse private, a reprezentat cea mai mare cotă de cheltuieli ale sectorului privat (în jur de 60 % din cheltuielile private de reducere a poluării pe parcursul anilor 1980 în SUA și 40 % în Olanda, Germania și Austria). Cota cheltuielilor pentru reducerea poluării apei și pentru programele de management al deșeurilor a variat între țări. Depinzând de structura sectorială a industriei, un număr redus de ramuri industriale (de obicei produsele chimice, metalurgie, mașini și utilaje, industriile de hârtie și de celuloză) a canalizat majoritatea cheltuielilor private de control al poluării.

Reglementările directe sunt aplicate în general printr-un aparat axat într-o măsură mai mare sau mai mică de negocieri administrative între reglementator și sectorul reglementat. Negocierea poate schimba semnificativ costul reducerii poluării pentru poluatori influențând stringența reglementărilor și eficacitatea aplicării. Rolul jucat de negociere nu depinde întotdeauna de stilul sistemului administrativ ori de rolul tradițional al legii. În Germania, de exemplu, agențiile de reglementare aplică extensiv negocierea în controlul poluării aerului și apei în ciuda tradiției de control a autorităților. Diverse programe de subvenționare au sprijinit investițiile private de reducere a poluării în majoritatea țărilor OECD. Aceste programe erau îndreptate în general către grăbirea implementării programelor de mediu și către asistarea acelor industrii

care au întâmpinat probleme dificile de finanțare ca urmare a costurilor neobișnuit de ridicate cerute de către noile reglementări. Schemele de asistență aveau deseori un caracter de tranziție, pentru a rezolva probleme de mediu specifice într-o limită de timp pre-stabilită pentru operator.

În decursul timpului s-au folosit mai multe scheme de finanțare cum ar fi: subvenții directe, împrumuturi subvenționate, fonduri speciale etc.

Subvenții directe

Pe perioada anilor '70, majoritatea asistenței pentru industrii a fost direcționată către investițiile de reducere a poluării apei, în vreme ce în anii '80 diverse scheme erau orientate către poluatorii individuali specifici, iar asistența furnizată pentru cercetare și dezvoltare de noi tehnologii a fost de asemenea sporită (OECD, 1990a). În Regatul Unit, de exemplu, guvernul a furnizat până la 50 % din costul proiectelor de cercetare industrială orientate către îmbunătățirea standardelor de mediu. Subvențiile au fost de asemenea folosite pentru a rezolva problemele din zonele sau domeniile unde efectele poluării pe termen lung au creat probleme politice. În Danemarca, un asemenea domeniu a fost, de exemplu, protecția resurselor de ape freatice de la daune ireversibile (și reducerea pericolelor privind sănătatea umană) datorate activităților în agricultură. Actul de Sprijinire a Investițiilor în Agricultură din 1987 a introdus subvenții fermierilor care erau obligați să întreprindă investiții pentru a reduce nitrații, fosforul și contaminarea cu materie organică a apelor de suprafață și a pânzelor freatice pentru a fi conforme cu cerințe de mediu mult mai stringente.

Granturi directe au fost utilizate tipic pentru instalarea unor tehnologii ecologice de producție. Un asemenea program a fost introdus, de exemplu, în Olanda în cadrul Actului de Prevenire a Poluării a Aerului din 1970. Cercetările au scos la iveală că, într-adevăr, programul de compensație a determinat ca firmele să investească mult mai mult în măsurile de mediu decât ar fi făcut în alte condiții (Bressers și Schuddeboom, 1993). Multe din aceste programe au fost retrase treptat sau eliminate[13].

Subvenționarea dobânzii și garanții guvernamentale

Împrumuturile cu dobândă mică s-au extins la industriile din diverse țări. Asemenea împrumuturi erau de obicei canalizate prin bănci de stat la rate ale dobânzii urcând de la zero la valori sub ratele dobânzii comerciale. În Japonia, de exemplu, împrumuturi fără dobândă de până la 50 % din cheltuielile de

[13] În Danemarca, de exemplu, până la 50 % din investițiile eligibile ale firmelor existente au fost compensate prin granturi începând cu 1975. Limita s-a redus ulterior la 25 %, iar programul a fost într-un final desființat în 1986 (OECD, 1990a).

capital au sprijinit înnoirile de tehnologie în perioada 1973-1975, iar împrumuturile cu rate ale dobânzii mai mici decât cele de piață au fost furnizate pentru alte investiții de reducere a poluării. În Finlanda, între anii 1974-1976, împrumuturile subvenționate pentru proiectele de reducere a poluării apei erau acordate cu 3,25 % sub ratele de piață. Subvenția ratei dobânzii a fost redusă ulterior, iar scopul proiectelor eligibile de mediu a fost extins la controlul poluării aerului şi la reciclarea deşeurilor în 1979 şi respectiv 1983. În SUA, Administrația Firmelor Mici a furnizat programe de împrumuturi pe termen lung cu dobândă scăzută pentru finanțarea facilităților de control al poluării pentru firme viabile (totuşi, firmele profitabile care erau în măsură să obțină finanțare din surse comerciale erau excluse).

În Finlanda, au fost disponibile garanții guvernamentale privind împrumuturile pentru investițiile în mediu, de exemplu, în cadrul Garanțiilor Statului privind Actul de Control al Poluării Industriale din 1973 (revizuit în 1984) atât pentru împrumuturi comerciale normale cât şi pentru împrumuturi pentru mediu deja subvenționate. În cele din urmă, linii de credit direcționate spre investițiile de protecția mediului au fost de asemenea stabilite pe o bază ciclică. Programul de Recuperare Europeană (ERP) din Germania, de exemplu, a fost capitalizat de la Planul Marshal pentru a furniza împrumuturi pentru întreprinderi mici şi medii pentru a accelera dezvoltarea economică, ca şi pentru a sprijini zonele cu o prioritate specială. În 1993, 14 % din împrumuturile ERP erau direcționate către investiții în protecția mediului (BMWI, 1993). Capitalul original a rămas intact, în vreme ce veniturile din profit şi sumele împrumuturilor replătite sunt folosite pentru credite subvenționate.

Stimulente temporare pentru investiții au reprezentat instrumentul fiscal preferat pentru controlul poluării în multe din țările OECD. Rajah şi Smith (1993) au menționat că stimulentele temporare pot avea efecte mai mari asupra investițiilor decât cele permanente prin schimbarea sincronizării şi nivelului investițiilor. Alături de considerațiile privind mediul, stimularea prin impozitare corespunde deseori preocupărilor privind competitivitatea industrială şi reducerea şomajului, îmbunătățirii productivității şi progresului tehnologic. Reducerea taxelor la investiții (asigură reducerea totală a taxelor prin subvenționarea prețului de cumpărare al unui activ) au fost foarte folosite, de exemplu, în Canada, Olanda, şi Norvegia.

Deprecierea accelerată

Alte stimulente de taxare-impozitare au permis deprecierea anumitor active la rate mai mari decât normal sau pe perioade mai mici (ori amândouă), amânând obligațiile fiscale în anii de început ai existenței activului şi reducând

valoarea prezentă a obligațiilor viitoare. Germania, de exemplu, a permis deprecierea accelerată a tehnologiei reducerii poluării apei, aerului și solului, ca și echipamentul de control al zgomotului între 1975 și 1980 (rata de depreciere permisă în primul an a fost de 60 % și 10 % pe an în următorii 4 ani comparativ cu cei 6,67 % ai ratei constante de depreciere standard extinsă pentru 15 ani). Investițiile în echipamente și capital fix s-au calificat pentru deprecierea accelerată până în 1991, dacă ponderea componentei de reducere a poluării, din total investiție, era de cel puțin 70 %. În SUA, Actul de Reformă a Taxelor din 1969 a permis o amortizare rapidă a facilităților de control al poluării eligibile pe o perioadă de cinci ani din primii 15 ani de existență depreciabilă a echipamentului de control al poluării.

În Luxembourg, activele dobândite între anii 1984 și 1992 și care au contribuit la economisirea energiei se puteau califica la deprecieri accelerate. În Canada, investițiile de control al poluării apei și aerului în locurile unde s-a început operațiunea înainte de 1974, și echipamentele de economisire a energiei pot fi calificate ca deprecieri accelerate sau „sume fixe de cost de capital". Autoritățile de taxare japoneze permit de asemenea investitorilor în reducerea poluării, reciclării, echipamentului solar să se folosească de deprecierea accelerată a unor asemenea active.

Fonduri speciale

Fondurile de dezvoltare (folosite, de exemplu, în Japonia – vezi CASETA 3) au avut efecte similare celor ale deprecierii accelerate: atunci când venitul companiei este pus deoparte pentru investiția în tehnologii CRP, asemenea fonduri devin scutite de taxe. Odată ce fondurile sunt retrase pentru investiții de mediu, ele sunt subiecte ale impozitării. Principalul avantaj al sistemului derivă din amânarea taxelor. În alte cazuri (de exemplu în SUA), marile corporații industriale ar putea deseori economisi 1,5 – 2,0 % din costul împrumutului pentru a acoperi investițiile de reducere a poluării prin emiterea de obligațiuni pentru dezvoltarea industrială la care taxele sunt nule (Renshaw, 1973)[14].

[14] În Louisiana, de exemplu, ratele taxelor pe proprietatea firmei au fost legate de istoricul întreprinderilor privind mediul (Schneider, 1991).

BCU IAȘI - FONDUL UNIVERSITAR

CASETA 3
Asistență tehnică şi de credit direcționat pentru reducerea poluării industriale în Japonia

Corporația Serviciului de Control al Poluării Mediului, ulterior denumită Corporația Japoneză de Mediu (JEC) a fost creată şi capitalizată de către guvernul Japoniei în anul 1965. JEC a devenit o instituție financiară semnificativă a guvernului pentru a promova reducerea poluării. JEC avea trei domenii de operare principale: (i) furniza infrastructura de bază pentru dezvoltarea industrială, punând la dispoziție spațiu liber, servicii municipale şi măsuri de reducere a impactului poluării industriale (de exemplu, dezvoltarea spațiilor verzi şi a parcurilor); (ii) furniza împrumuturi pe termen lung pentru industriile cu rate de profit mai mici decât pe piață pentru investițiile de reducere a poluării; şi (iii) furniza asistență tehnică şi îndrumări întreprinderilor industriale.

JEC a jucat un rol important în finanțarea investițiilor private de reducere a poluării pe perioada anilor 1960 – '70, când băncile comerciale ezitau să acorde împrumut pentru investiții neproductive. De atunci, rolul său privind investițiile în întreprinderi s-a schimbat în furnizarea de asistență tehnică. În 1991, împrumuturile JEC au contribuit cu 6 % din investițiile private de control al poluării.

Alături de JEC, alte instituții guvernamentale finanțau aproximativ 18 % din costurile totale ale investițiilor private. Acestea includ: (i) împrumuturi ale Sistemului de Finanțare pentru Modernizarea Facilităților Firmelor Mici şi Medii care se extind în facilitățile de prevenire a poluării specificate de către guvern; (ii) împrumuturi acordate de către Corporația pentru Finanțarea Firmelor Mici firmelor de mărimi mici şi medii; (iii) împrumuturi ale Băncii Japoneze de Dezvoltare pentru controlul poluării, reprezentând o cotă mică din totalul împrumuturilor, îndeosebi pentru dezvoltarea industrială generală; şi (iv) alte instituții cum ar fi Agenția de Minereuri Metalifere din Japónia şi Corporația de Dezvoltare Hokkaido şi Tohoku.

Sursa: MEIP, 1994.

Alte metode

În cele mai multe țări, schemele de stimulare prin impozitare au fost disponibile îndeosebi pentru achizițiile de echipament, ceea ce poate a condus la o înclinație către adoptarea unor procese de producție mai puțin sau chiar ne-ecologice. În plus, unele analize (Jenkins şi Lamech, 1992) au subliniat că stimulentele prin impozitare au denaturat indicatorii de preț relativ şi, în unele cazuri, înlăturarea subvențiilor ar fi putut reduce nivelele de poluare, permițând o folosire mai eficientă a instrumentelor economice. Diferențierea în eligibilitatea firmelor poluante a fost utilizată pentru a ajuta la îmbunătățirea stimulentelor de protecție a mediului (Jenkins şi Lamech, 1992). Asemenea diferențiere a fost introdusă, de exemplu, în Canada, unde stimulente de recuperare accelerată a costului de capital sunt disponibile numai uzinelor mai vechi, care sunt adecvate pentru a atinge o eficiență mai mare în reducerea poluării marginale decât cele noi.

Principalele instrumente financiare folosite de țările dezvoltate pentru finanțarea investițiilor de protecția mediului sunt ilustrate în tabelul 2-1.

Tabelul 2-1:

Tipuri principale de instrumente financiare folosite pentru dinamizarea investițiilor private de protecție a mediului, în țările OECD

	Granturi	Împrumuturi cu dobândă mică	Depreciere accelerată	Reducerea impozitelor	Fonduri deductibile la impozitare	Taxe cu destinație specifică
Austria		X				
Canada			X	X		
Danemarca	X					
Finlanda		X	X	X	X	
Franța	X		X			X
Germania		X	X			X
Japonia		X	X	X	X	
Olanda	X				X	X
Norvegia	X	X	X	X		
Suedia	X					X
SUA	X	X	X	X	X	X

Sursa: Magda Lovei, Financing Pollution Abatement: Theory and Practice, Environmentally Sustainable Development; paper 028, The World Bank, October 1995.

2.4. Mecanisme de alocare pentru finanțarea acțiunilor de protecție a mediului

În unele țări sunt folosite mecanisme speciale desemnate pentru a asigura un flux constant de venituri pentru anumite obiective de protecție a mediului și pentru activitățile curente, în general. De obicei, acestea au fost folosite pentru a finanța investițiile în serviciile publice de mediu pentru a se conforma reglementărilor de protecție a mediului. Cu cât este mai directă legătura dintre sursa de venit și folosirea ei, cu atât devine mai acceptabil politic sistemul de desemnare. Mecanisme speciale de alocare care folosesc venituri din taxe care nu sunt legate de mediu nu au nici legătura directă nici efectul de stimulare pe care le pot avea plățile pentru poluare. Singurul obiectiv al obținerii de venituri care nu sunt legate de mediu este furnizarea de resurse financiare care nu ar fi disponibile pe parcursul procesului normal de colectare.

Fondurile speciale de mediu capitalizate de la bugetul de stat au fost stabilite pe o bază tranzitorie în Suedia la începutul anilor 1970, de exemplu, unde au furnizat granturi industriilor, municipalităților și companiilor de apă acoperind până la 75 % din costurile de investiții. Pe lângă accelerarea îmbunătățirilor de mediu prin furnizarea sprijinului public prin intermediul fondurilor, s-a intenționat de asemenea crearea unui efect stimulator și asupra procesului de creare de noi locuri de muncă. Deși aceste fonduri speciale au fost anulate după câțiva ani de operare, finanțarea prin granturi din bugetul

general pentru investițiile de control al poluării a fost întreținută prin alocări bugetare anuale.

Fondurile de Mediu (FM) au fost create în unele țări prin cumularea taxelor speciale de mediu la nivel național, pentru a asigura finanțarea pentru programele publice prioritare. **Principalul criteriu în stabilirea acestor fonduri nu a fost eficiența economică, ci prioritatea politică a unor anumite probleme legate de mediu.** Foarte frecvent, aceste programe prioritare erau legate de aspectele obligatorii privind mediul. De vreme ce obligațiile privind poluarea sunt deseori greu sau imposibil de determinat atunci când poluarea a apărut cu mult în trecut sau relația cauzală între poluare și poluator nu poate fi dovedită cu certitudine[15], intervenția guvernului este necesară pentru a furniza compensație victimelor, și/sau finanțare pentru eliminarea poluării.

Datorită rolului marginal al acestor fonduri în sistemul de management al mediului, fondurile au avut rareori un impact semnificativ asupra eficienței sistemului național de finanțare a mediului. În multe cazuri, programele prioritare sunt de natură temporară. În SUA, de exemplu, Superfondul și Fondurile Rezervoarelor de Înmagazinare Subterane au fost create pentru a limita contaminarea din cauza diferitelor depozite de deșeuri. După ecologizarea celor mai periculoase situri pentru sănătate, s-a prevăzut că rolul fondurilor se va diminua[16].

Nivelul plăților reflectă un compromis între principalii responsabili ai industriei, municipalităților, agriculturii) și agențiile locale de protecție a mediului. Odată cu creșterea acceptării fondurilor a avut loc o creștere treptată în nivelele de plată. De vreme ce legătura dintre cheltuială și venit este una foarte strânsă, pericolul unei nepotriviri între totalul veniturilor și nevoia financiară sporită (un dezavantaj serios în procesul de alocare) este foarte mult redus. Alocarea la nivel local se face cel mai probabil pentru a câștiga sprijin politic și conformare la legislație (beneficiarii sunt mai ușor de identificat). Natura locală și transparența acestor modele contribuie îndeosebi la acceptabilitatea lor. Cele mai bune sisteme știute sunt Agențiile de Management al Bazinelor (Franța) care folosesc plățile pentru deversarea apele uzate pentru a acoperi costurile furnizării de apă și pentru managementul calității apei pe întreg cuprinsul unui bazin hidrografic[17] (vezi CASETA 4).

---

[15] În Japonia, de exemplu, un fond de mediu a fost creat pentru a furniza compensație acelor victime ale poluării, care nu pot fi compensate de către companii individuale.

[16] În ciuda acestor prognoze, Superfondul din SUA continuă să funcționeze și astăzi, după 25 de ani de la înființare.

[17] Mecanisme similare au operat, de asemenea, în Germania și Olanda. În România se utilizează un sistem similar pentru a acoperi costurile de funcționare a Autorității Naționale Apele Române.

CASETA 4

Finanțarea specială a Agențiilor de Management al Bazinelor Hidrografice, în Franța

Șase agenții de bazin acoperă principalele bazine hidrografice ale Franței. Agențiile de bazin sunt conduse de către Comitetele Bazinelor, care reprezintă principalii mandatari (guvernele naționale, regionale și locale, profiturile industriale și ale agriculturii și cetățenii). Comitetele Bazinelor, sprijinite de agenții tehnice și financiare ale bazinelor, pregătesc programe de acțiune de mediu pe cinci ani bazate pe (i) analiza problemelor bazinului, (ii) selectarea proiectelor și a costurilor lor și a beneficiilor; și (iii) totalul de taxe necesare pentru a asigura resursa financiară a proiectelor. Taxele colectate sunt desemnate a acoperi cheltuielile făcute în aceste scopuri.

Plățile pentru apele uzate care reprezintă cea mai mare parte a surselor anuale de venit ale agențiilor (aproape 70 %) au fost percepute de la diverși poluanți ai apei (solide suspendate, materie oxidabilă, materii solubile, BOD, nitrogen organic/anorganic și conținutul total de fosfor). Aceste taxe sunt plătite de către industrii, municipalități și gospodării. Nivelul plăților pentru apele uzate este în general scăzut, și rareori bazat pe performanța actuală. În schimb, plățile se bazează pe nivele prevăzute de deversări ale diverselor industrii. Numărul de poluanți pentru care sunt percepute taxele a crescut de la inițializarea programului.

În plus, la plățile apelor uzate, taxele pe resurse (reprezentând cu greu 14 % din veniturile anuale ale agențiilor) sunt colectate pentru extragerea apei brute, bazându-se pe volumul de apă extrasă (măsurat sau estimat) și pe coeficienții diferitelor tipuri de folosire a apei. Taxele pe resurse variază, depinzând de zona geografică, folosirea în funcție de sezon etc.

Granturile furnizate de către agențiile de bazin urcă de la 15 la 50 % din costurile de capital, în vreme ce împrumuturi cu rate mici de profit urcă de la 20 la 50 %. Mărimea subvențiilor depinde de tipul proiectului, beneficiarul și zona în care proiectul urmează să fie implementat. În plus la subvențiile de la agențiile de bazin, guvernul național poate să furnizeze de asemenea și subvenții sau granturi entităților publice. Investițiile în îmbunătățirea calității apei reprezintă majoritatea (aproape trei pătrimi) din cheltuielile financiare. Proiecte tipice finanțate din fonduri sunt tratarea deșeurilor municipale și industriale, controlul poluării toxice și sistemele de canalizare. Municipalitățile primesc majoritatea subvențiilor.

Sursa: Bernstein, 1993.

În cele mai multe cazuri, taxele de mediu (plățile) sunt percepute numai în scopuri de sporire a veniturilor. Mecanisme speciale stabilite din plățile de mediu pentru controlul calității aerului există, de exemplu, în Canada, Portugalia, Franța și SUA. În SUA, statele percep plăți pe emisiile în aer pentru a sprijini programele de calitate a aerului. Plățile pe emisiile în aer au fost de obicei percepute pentru anumite tipuri de poluatori sau pentru un număr limitat de poluanți. În Franța, de exemplu, numai întreprinderile industriale care generează putere peste o anumită capacitate, sau emit oxid de sulf sau oxid de azot peste un anumit volum sunt taxate. Plățile pe zgomotul aeroporturilor sunt de asemenea de obicei desemnate pentru a acoperi costurile de reducere a zgomotului (Belgia, Franța, Germania, Elveția), iar taxele pentru eliminarea deșeurilor sunt direcționate, într-o serie de țări, către cheltuielile cu tratarea și reciclarea acestora. Deseori, legătura dintre sursă și alocarea veniturilor din taxe este mare, iar efectele directe ale stimulentelor sunt observabile. În general, cu cât este mai slabă legătura dintre taxare și obiectivul fondului, cu

atât devine mai puțin clar avantajul alocării directe. Plățile pe produs, de exemplu, sunt mai puțin legate direct de sursele de poluare decât plățile pe emisii. În plus, proliferarea alocării directe a veniturilor reduce eficiența sistemului de finanțare a protecției mediului.

2.5. Politica de coeziune şi caracterul orizontal al măsurilor de protecție a mediului ambiant

În majoritatea țărilor din UE, investițiile de protecția mediului sunt integrate în procesul de elaborare şi planificare a proiectelor de dezvoltare. Directiva privind Evaluarea impactului asupra mediului asigură internalizarea costurilor externe încă din fazele incipiente ale unui proiect. Pe de altă parte, deoarece țările membre au nivele diferite de dezvoltare ale infrastructurii de protecția mediului s-au creat instrumente specifice care să conducă la echilibrarea infrastructurii pe întreg teritoriul UE.

Tratatul Uniunii Europene prevede că atât mediul ambiant cât şi dimensiunea coeziunii economice şi sociale trebuie luate în considerare la formularea şi implementarea tuturor politicilor şi, mai mult, că politica de mediu trebuie să ia în considerare diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Comunității.

Programul Comunitar de Mediu – „Spre Durabilitate" (1992) specifica o strategie pentru atingerea durabilității şi identifica integrarea – atât în termeni economici cât şi fizici – ca punct-cheie în atingerea acestui scop. Cu toate acestea, obiectivele acestui program comunitar au trebuit să includă sensuri operaționale şi relaționate corespunzător cu procesele diverse ale formulării şi implementării politicii. Aceasta este valabil în special pentru Fondurile Structurale şi Fondul de Coeziune care reprezintă principalele instrumente ale politicii de coeziune economică şi socială a Comunității.

Regulamentele revizuite[18] ale Fondurilor Structurale introduse în 1999, au asigurat o bază pentru integrarea dimensiunii de mediu în procesul de programare a Fondurilor şi au dus la obținerea unor programe mai bine structurate cu obiective de mediu şi măsuri de siguranță.

Constituirea Fondului de Coeziune, în anul 1993, a adăugat şi mai multă importanță dimensiunii mediului ambiant. Acest fond constituie pentru Statele Membre implicate (Spania, Grecia, Portugalia şi Irlanda) cel mai important instrument pentru rezolvarea necesităților lor mai ales în domeniul protecției şi managementului resurselor de apă dar şi în ceea ce priveşte colectarea, tratarea şi reciclarea deşeurilor.

---

[18] Council Regulation (EC) No 1260-1999 of 12 June 1999, laying down general provision of the Structural Funds., Official Journal of the EC L161/26.06.1999.

Cu toate că responsabilitatea primară pentru implementarea politicilor de mediu și de coeziune revine Statelor Membre, Comisia a primit de-a lungul ultimilor ani plângeri referitoare la încălcarea legislației de mediu în implementarea proiectelor asistate de fonduri comunitare. Comisia UE a considerat această situație ca fiind foarte serioasă prin prisma daunelor aduse percepției activităților Comunității de către public.

Parlamentul European a exprimat, în rezoluția sa nr. A4-0064/95 din 5 aprilie 1995 și în cursul pregătirilor bugetului pentru 1996, preocuparea pentru realizarea unui buget mult mai sensibil la problemele de mediu. Comisia a luat această preocupare în serios și a răspuns prin Politica de Coeziune.

Această provocare continuă are rolul de a asigura faptul că implementarea programelor de dezvoltare regională se face ținându-se seama de dezvoltarea durabilă și de regulile de protecție a mediului ale Comunității.

2.5.1. Dezvoltarea regională și mediul ambiant

În trecut, protecția mediului și dezvoltarea economică erau adesea percepute ca obiective conflictuale. Totuși, în prezent se înregistrează o conștientizare crescândă a faptului că mediul și dezvoltarea regională au *caracter complementar.*

Un exemplu bun în acest context este importanța Fondului de Coeziune și a Fondurilor Structurale pentru finanțarea infrastructurii de transport ca parte a Rețelei Transeuropene (TEN). Pe de o parte, investițiile în transport sunt un factor determinant al activității economice în cadrul unei regiuni sau în cooperarea între regiuni. Pe de altă parte, transporturile pot afecta performanțele în domeniul mediului într-o regiune precum și durabilitatea dezvoltării acesteia. Pentru minimizarea pagubelor de mediu cum ar fi poluarea aerului și impactul negativ asupra zonelor protejate datorat creșterii traficului rutier (transport de marfă și de persoane), există necesitatea de a rezolva problema echilibrului între diferite tipuri de transport. Investițiile în infrastructura feroviară și transportul în comun reprezintă un subiect-cheie al acestei probleme. În plus, examinarea corespunzătoare a alternativelor ar trebui să fie inclusă în evaluarea coridoarelor de transport și în schemele individuale.

Faptul că ***mediul ambiant este un factor major pentru dezvoltarea regională*** a fost adesea subestimat. În contextul în care situația regiunilor variază considerabil, aplicarea inițiativelor de dezvoltare locală și de creare a locurilor de muncă câștigă tot mai multă importanță.

Resursele naturale (apa, aerul, solul etc.) sunt de o importanță crescută din punct de vedere socio-economic și de mediu având în vedere că reprezintă elementele de bază atât pentru om cât și pentru ecosisteme. Calitatea mediului

determină polaritatea regională, fiind astfel un factor teritorial pentru investiții. Supra-exploatarea precum și degradarea bazei de resurse naturale poate avea consecințe grave nu doar pentru mediu dar și pentru activitatea economică. De exemplu, managementul resurselor de apă reprezintă acum una dintre preocupările majore ale Comunității. Indiferent dacă este vorba despre inundații, poluare sau supra-exploatarea resurselor de apă, este evident că sunt necesare eforturi sporite pentru îmbunătățirea managementului resurselor de apă potabilă, care continuă să reprezinte baza activității economice.

Mediul este o sursă nouă pentru crearea de locuri de muncă. Pe lângă locurile de muncă create prin construirea și administrarea infrastructurilor „curate", tot mai multă atenție se acordă potențialului așa-numitelor afaceri ecologice de plasare a forței de muncă, unde întreprinderile mici și mijlocii prezintă o importanță deosebită. Afacerile ecologice produc bunuri și servicii pentru măsurarea, prevenirea, limitarea sau corectarea poluării apei, aerului și solului și includ activități legate de reducerea și tratarea deșeurilor și a zgomotului. Astfel de servicii includ eco-audit și consiliere pentru industrie. Dezvoltarea acestui tip de industrie pentru protecția mediului, orientată mai mult spre inovație și aplicații tehnologice (producția de bunuri legate de controlul poluării, aplicații pentru abordări integrate mai performante ale managementului local și regional de mediu, pentru prevenirea riscurilor naturale și antropice și pentru managementul resurselor naturale, tehnologii de economisire a energiei sau energie regenerabilă), oferă un potențial promițător pentru plasarea forței de muncă pe termen lung.

Tot mai multe servicii de mediu, incluzând aici dezvoltarea și întreținerea infrastructurii necesare (managementul deșeurilor, controlul poluării, managementul apei, întreținerea arealelor protejate, ce contribuie substanțial la creșterea calității vieții pentru cetățeni cum ar fi conservarea moștenirii naționale, reînnoirea urbană) sunt foarte solicitante din punct de vedere al forței de muncă și de aceea contribuie semnificativ la plasarea forței de muncă. Comunicatul Comisiei asupra „Strategiei Europene de încurajare a Dezvoltării Locale și a Inițiativelor de angajare" din 1995 oferă multe exemple de posibilități de creare a unor locuri de muncă în domeniul mediului.

Comunicatul Comisiei asupra viitorului vieții rurale evidențiа încă din 1988 importanța dezvoltării protecției mediului. Cererea crescută de produse agricole „naturale" sau de turism „verde" deschide noi perspective pentru zonele rurale. Și alte activități economice ce se bazează pe un mediu „curat" (cercetare tehnologică) pot contribui considerabil la diversificarea veniturilor și deci la întreținerea populației rurale.

Educația de mediu și o politică adecvată de gestionare a resurselor umane, îndeaproape legate de efectul mediului asupra forței de muncă, sunt de o importanță dublă pentru dezvoltarea durabilă regională.

Pe de o parte acestea pot ajuta forța de muncă să se adapteze la cererile de schimbare a aptitudinilor și în același timp asistă conversia regiunilor spre o industrie mai durabilă din punctul de vedere al protecției mediului. Pe de altă parte, acestea măresc conștientizarea publică asupra problemelor de protecția mediului și cresc suportul public pentru dezvoltare durabilă. Platforme inovatoare telematice bazate pe informații avansate și tehnologii de telecomunicații oferă publicului accesul la informații despre serviciile de mediu și contribuie de asemenea la conștientizarea publică asupra problemelor de protecția mediului.

Se estimează că 80% din personalul angajat în prezent în afaceri ecologice sunt relativ slab instruiți. Totuși 20% din forța de muncă implicată în management și activități tehnice este bine pregătită. Având în vedere avansul tehnologic și evoluția controlului poluării și a eficientizării utilizării energiei ca parte integrantă a procesului de producție, va exista o nevoie de specialiști tehnici, manageri, ingineri precum și personal implicat în urbanism, peisagistică, managementul rezervelor naturale, a pădurilor etc.

2.5.2. Efectul pozitiv al Politicii de Coeziune asupra mediului ambiant; îmbunătățirea mediului prin investiții directe

Efectul politicii de coeziune economică și socială poate fi apreciat din două puncte de vedere:

- pe de o parte efectul rezultat din transferul financiar al politicii de coeziune pune administrația și întreprinderile din regiunile mai puțin favorizate într-o situație mai bună pentru a face față problemelor de mediu (prin consolidarea capacității lor de a investi), dând astfel oportunitatea îmbunătățirii standardelor de mediu și calitate;
- pe de altă parte, asistența financiară directă pentru proiectele de mediu, ca și efectele indirecte pozitive de mediu ale investițiilor productive, ajută la îmbunătățirea calității mediului.

Deoarece Politica de Coeziune reprezintă o intersectare de politici diferite într-o dimensiune spațială, poate fi folosită ca instrument pentru realizarea a diferitelor altor politici comunitare, mult mai sensibile la problemele de mediu. Fondurile Structurale contribuie semnificativ la sprijinirea investițiilor de mediu, atât în mod direct cât și indirect. Adițional, crearea Fondului de Coeziune, direcționat special către asistarea proiectelor de

mediu, subliniază importanța tot mai mare a mediului în cadrul politicii de coeziune.

În decursul primei sesiuni de programe pentru Fondurile Structurale (1989-1993), Parlamentul European, Curtea Auditorilor și ONG-urile de mediu și-au exprimat nemulțumirea referitor la lipsa de proceduri de evaluare sistematică a mediului în cadrul programelor dar și referitor la cofinanțările proiectelor ce aduc pagube mediului. Ca urmare, Comisia a revizuit Regulamentul Fondurilor Structurale ținând seama de problema dezvoltării durabile și de necesitatea integrării dimensiunii de mediu în toate stadiile pregătirii și implementării programului.

Contribuția Politicii de Coeziune la măsuri directe de protejare a mediului pentru perioadele respective de programare

Tabelul 2-2 cuprinde date asupra cheltuielilor de mediu ale instrumentelor de Coeziune programate sau realizate în perspectiva perioadelor de programare.

Datele sunt valabile doar pentru cheltuielile Fondurilor Structurale și de Coeziune[19] corespunzătoare Obiectivelor[20] 1, 2 și 5b.

Pentru Obiectivul 3, activitățile de mediu erau incluse în ajutorul acordat autorităților locale pentru ocuparea forței de muncă. Aceste acțiuni se ocupă în general de îmbunătățiri de mediu și activități de eliminare a poluării, de exemplu ecologizarea siturilor industriale, a plajelor și râurilor, protecție costieră, conservare naturală etc.

Pentru Obiectivul 4, pregătirea profesională și pentru piața locurilor de muncă, consilierea și îndrumarea muncitorilor s-au făcut pe baza schimbărilor industriale în sistemele de producție. Una dintre schimbările majore au fost introducerea și adaptarea la modalitățile de producție durabile și „curate".

Pentru Obiectivul 5a s-a urmărit acordarea unui sprijin parțial investițiilor în fermele agricole cu scopul de a proteja și îmbunătăți starea mediului. Ar mai putea contribui și la finanțarea investițiilor în industria de procesare a produselor agricole, finanțare ce ar putea ajuta la introducerea de noi tehnologii orientate spre protejarea mediului. În acest sens, criteriile de selecție stabilite prin Decizia Comisiei din 22 martie 1994 dau prioritate investițiilor legate de protecția mediului, prevenirea poluării și reducerea producerii de deșeuri.

---

[19] Fondul de Coeziune finanțează numai infrastructura de transport și cea de protecția mediului pentru patru țări: Grecia, Spania, Portugalia și Irlanda. După anul 2004 și alte țări vor avea acces la fondul de Coeziune.

[20] Începând cu anul 2000 s-a trecut de la cinci la trei obiective.

Tabelul 2-2:

Contribuția Politicii de Coeziune la măsuri directe de protecție a mediului în perioadele de programare (prețurile sunt în milioane ECU 1994)

	Belgia	Danemarca	Germania	Grecia	Spania	Franța	Irlanda	Italia	Luxemburg	Olanda	Portugalia	Anglia	EUR 12	
FONDURI STRUCTURALE (1994-1999)														
Obiectivul 1 (94-99) Total, din care:	730	-	13640	13980	26300	2190	5620	14860	-	150	13980	2360	93810	100%
Mediu ambiant	92	-	1106	624	3034	323	74	1867	-	5	1056	146	8328	8,9%
Obiectivul 2 (94-96) Total, din care:	160	56	733	-	1130	1765	-	684	7	300	-	2142	6977	100%
Mediu ambiant	8	*	52	-	40	103	-	48	2	5	-	138	397	5,7%
Obiectivul 5b (94-99) Total, din care:	77	54	1227	-	664	2238	-	901	6	150	-	817	6134	100%
Mediu ambiant	7	*	207	-	67	245	-	94	0,5	36	-	64	720,5	11,7%
FONDUL DE COEZIUNE (1994-1999) (creat în anul 1993)														
1993 Total, din care:				280	858		142				284		1565**	100%
Mediu				175	252		56				123		606	38,7%
1994 Total, din care:				332	1018		168				334		1853	100%
Mediu				198	519		72				134		923	49,8%

Sursa: POLITICA DE COEZIUNE ŞI MEDIUL., Comunicat al Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Social şi Economic şi Comitetul Regional, 2001

* - nu se pot da cifre exacte deoarece măsurile de mediu sunt în mare parte integrate în alte categorii de cheltuieli;

** - prețurile din 1993

PROPERTY OF CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

De asemenea, tot pentru Obiectivul 5a, s-a putut participa cu investiții materiale în acvacultură, protecția și dezvoltarea resurselor de pește în regiunile costiere maritime, utilități în porturile piscicole, procesarea și comercializarea produselor piscicole și de acvacultură. Aceste investiții sunt menite să reducă pagubele aduse mediului.

Există patru aspecte ale integrării problemelor de mediu în politica de Coeziune ce ilustrează variantele practice de promovare și suport a dezvoltării durabile.

Fondul de Coeziune și Fondurile Structurale suportă direct dezvoltarea și modernizarea infrastructurii de mediu în cadrul Statelor Membre eligibile sau a regiunilor. Măsurile includ **protecția și managementul resurselor de apă, colectarea, tratarea și reciclarea deșeurilor** precum și **acțiuni de ecologizare a regiunilor costiere și a bazinelor hidrografice**. Aceste activități mai cuprind **tratarea și reabilitarea zonelor industriale** (mai ales zonele ce corespund Obiectivului 2 – vezi Tabelul 2-2 și CASETA 5) precum și **refacerea zonelor urbane defavorizate**. Mai mult, diverse măsuri contribuie la reducerea efectelor negative ale sectoarelor de pescuit asupra mediului în general și asupra resurselor de pește în particular. Toate aceste investiții sunt orientate mai ales către acțiuni de remediere.

Între 1989 și 1993 circa 7% din bugetul Fondurilor Structurale (2,751 miliarde ECU) pentru zone corespunzătoare Obiectivelor 1, 2 și 5b a fost utilizat pentru măsuri directe de protecția mediului.

Documentele de programe adoptate pentru zonele corespunzând Obiectivului 1 între anii 1994 și 1999 prevedeau că circa 8,9% (8,328 miliarde ECU) din bugetul total al Fondurilor Structurale pentru aceste zone (93,810 miliarde ECU[21]) va fi folosit pentru investiții de mediu.

În programele adoptate pentru Obiectivul 2 pe perioada 1994 - 1996, aproximativ 5,7% (397 milioane ECU) din bugetul disponibil pentru zonele eligibile (6,997 miliarde ECU[22]) au fost alocate pentru măsuri directe de protecție a mediului.

Pentru zonele ce erau sub incidența Obiectivului 5b circa 11,7% (mai mult de 720 milioane ECU) din totalul bugetului Fondurilor Structurale prevăzut în programele pentru perioada 1994 - 1999 a fost dedicat protecției și promovării mediului. De exemplu, măsurile preconizau organizarea facilităților și a structurilor educaționale aflate în relație cu mediul sau măsuri menite pentru protejarea ecosistemelor acvatice (planificare pentru reintroducerea

[21] Corespunzător prețurilor din anul 1994; ECU a fost precursorul monedei unice Euro.
[22] Corespunzător prețurilor din anul 1994

somonului, activități de inginerie ecologică pentru regenerarea siturilor degradate).

CASETA 5
Obiectivele dezvoltării regionale în UE

I. **Pentru perioada 1994-1999**, politica de dezvoltare regională a UE s-a fundamentat pe un număr mai mare de obiective regionale (6 obiective), acestea fiind următoarele:

- **Obiectivul 1:** promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării;
- **Obiectivul 2:** transformarea regiunilor sau părților de regiuni afectate de declin industrial;
- **Obiectivul 3:** combaterea șomajului pe termen lung și facilitarea integrării pe piața muncii;
- **Obiectivul 4:** adaptarea forței de muncă la schimbările industriale;
- **Obiectivul 5 (a):** ajustarea agriculturii și a regiunilor cu specific de pescuit;
- **Obiectivul 6:** dezvoltarea regiunilor cu densitate a populației sub media Comunității Europene.

II. **Pentru perioada 2000-2006**, numărul obiectivelor urmărite prin politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene s-a restrâns la trei (acest proces este cunoscut sub denumirea de ***Concentrare sporită***), prin concentrarea resurselor financiare în special pe trei mari probleme: dezvoltare generală, restructurare și social.

- **Obiectivul 1:** promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării generale;
- **Obiectivul 2:** susținerea economică și conversia socială a zonelor cu dificultăți structurale;
- **Obiectivul 3:** susținerea adaptării și modernizării politicilor și sistemelor de educație, pregătire profesională și angajare.

Sursa: Daniela Antonescu, Dezvoltarea Regională în România, Editura Oscar Print, 2004.

Fondul de Coeziune a alocat circa 16 miliarde ECU între anii 1993 și 1999. În decursul primilor doi ani de funcționare (1993 și 1994) raportul între proiectele de mediu și cele pentru transporturi a fost de 45/55%. Comisia consideră că procentul proiectelor de mediu ar trebui îmbunătățit și că scopul urmărit ar trebui să fie acela de a se ajunge la un raport 50/50%.

Pe lângă ajutorul financiar direct adresat protecției mediului, suportul investițiilor productive poate avea efecte pozitive indirecte asupra mediului. Aceste măsuri, prin **natura lor distinct preventivă**, sunt valoroase în mod deosebit din punct de vedere al durabilității.

Stimulentele Fondurilor Structurale pentru promovarea **produselor și tehnologiilor curate**, mai ales pentru întreprinderi mici și mijlocii, ilustrează o abordare „durabilă" a dezvoltării economice. Același lucru este valabil și pentru promovarea **energiilor regenerabile** și pentru utilizarea **tehnologiilor de economisire a apei și energiei**. De asemenea, ajutorul pentru rețele de infrastructură informațională performante poate susține financiar activități specifice pentru îmbunătățirea managementului de mediu al întreprinderilor mici și mijlocii.

Ajutorul pentru investiții în **transportul în comun,** prin intermediul Fondului de Coeziune și al Fondurilor Structurale, întărește bazele pentru dezvoltare regională autohtonă și în același timp îmbunătățește situația competitivității transportului în comun față de alte sisteme de transport mai poluante.

Promovarea activităților productive bazate direct pe o calitate superioară a mediului (de ex. **servicii legate de C&D, sănătate, ecoturism, agricultura ecologică și conservarea naturii)** prin intermediul Fondurilor Structurale, dau mai ales zonelor rurale oportunitatea de a-și valorifica bunurile naturale, protejându-le în același timp.

Funcția unei **politici de resurse umane orientată spre mediu,** susținută prin Fonduri Structurale (de exemplu cursuri de pregătire de mediu) este de a crește conștientizarea publicului și a oamenilor de afaceri referitor la problemele de mediu îmbunătățind în același timp calificarea lucrătorilor și crescând capacitatea acestora de a se adapta la schimbările cererii de forță de muncă.

În cele din urmă, toate **regulile tehnice de protecție a resurselor de pește** și a ecosistemelor marine în general, cuprinse în Politica Comună a Pescuitului, precum și măsurile pentru **adaptarea structurilor agricole corespunzătoare Obiectivului 5a și măsurile complementare pentru Politica agrară comună** - (măsuri eco-agrare) pot contribui efectiv la protecția mediului.

2.5.3. Monitorizarea și evaluarea impactului asupra mediului

Un impact major al regulamentelor revizuite ale Fondurilor Structurale îl reprezintă considerația mărită acordată problemelor de mediu la toate nivelurile programării și implementării politicii de Coeziune. Intensificarea evaluării *ex-ante* și *ex-post* în special cu privire la impactul asupra mediului are un rol central în această nouă abordare. Luarea în considerație a obiectivelor de mediu în documentele de programare (documentele cadru de suport ale Comunității și documentele pentru Programe Unice) este acum obligatorie. Definirea anumitor indicatori de impact de mediu a fost îmbunătățită. Autoritățile de mediu trebuie să fie implicate în dezvoltarea și monitorizarea programelor, după cum se precizează în reglementările revizuite.

Îmbunătățirile proiectelor, în termeni de calitate a mediului, vor contribui în mod deosebit la durabilitate și coeziune. Directiva Consiliului 85/337/EEC privind Evaluarea Impactului asupra Mediului (EIA), precum și Directivele

referitoare la „habitat" şi „păsări" sunt cel mai adesea subiect al procesului de conformare. Cu privire la proiectele deja desfăşurate, experienţa a demonstrat adesea o calitate inferioară a evaluărilor de mediu şi o lipsă de transparenţă. Este nevoie de a analiza eligibilitatea proiectelor şi a propune criterii de selecţie care să treacă dincolo de dimensiunea fundamentală de conformare şi să reflecte atât durabilitatea economică cât şi de mediu.

În acord cu principiul subsidiarităţii, atât monitorizarea cât şi evaluarea precum şi selecţia şi implementarea proiectelor sunt atributul comitetelor de monitorizare. Comitetele de monitorizare au un rol central de forum pentru dezvoltarea şi îmbunătăţirea evaluărilor de impact asupra mediului şi a criteriilor de selecţie care să promoveze dezvoltarea durabilă. Aceste comitete nu au întotdeauna mijloacele şi capacitatea necesară să influenţeze autorităţile responsabile de implementare (naţională şi regională) în scopul creşterii consideraţiei referitor la problemele de mediu în cadrul selecţiei proiectelor.

2.5.4. Opţiuni pentru viitor

Păstrând principiul subsidiarităţii (atât în politica de coeziune cât şi în cea de mediu), succesul unei viitoare integrări a politicilor de coeziune şi de mediu va depinde în mare măsură de cooperarea între Statele Membre şi, acolo unde este cazul, între regiunile interesate.

În cadrul legal existent al Fondurilor Structurale şi al Fondului de Coeziune, Comisia are de jucat un rol important în încurajarea, protejarea şi coordonarea acţiunilor naţionale ce se vor desfăşura într-un climat de parteneriat mai mult decât de obligativitate. Aplicaţia practică va cuprinde următoarele opţiuni:

1. Fondul de Coeziune ilustrează legătura strânsă între Politica de mediu, Reţeaua Transeuropeană şi Politica de Coeziune. Regulamentul Fondului de Coeziune prevede că se va realiza un echilibru între proiectele pentru mediu şi cele pentru infrastructura de transport.

Cât priveşte implementarea acestui obiectiv, Comisia în colaborare cu Statele Membre interesate a propus o abordare flexibilă mai ales în ceea ce priveşte sincronizarea, caracteristicile proiectelor individuale şi necesităţile de dezvoltare. Corespunzător diferitelor necesităţi ale ţărilor implicate, în mod deosebit referitor la managementul apei, tratarea apelor uzate şi eliminarea deşeurilor, se are în vedere o calitate a mediului maximă în cadrul proiectelor finanţate de Fondul de Coeziune. Trebuie luat în considerare faptul că multe

proiecte pentru transporturi, de exemplu investiția în transportul în comun, pot fi răspunsul la problemele de mediu caracteristice. Este important ca proiectele inițiate de Fondul de Coeziune să se conformeze legislației de mediu și standardelor în vigoare.

2. La nivelul programării, programele deja aprobate sau cele ce urmează a fi cât de curând aprobate, conțin un număr substanțial de măsuri ce contribuie direct sau indirect la protecția și îmbunătățirea mediului.

Totuși, se vor intensifica eforturile în vederea înțelegerii mai bune a naturii și impactului acelor **măsuri** care au sau ar putea avea efecte indirecte asupra mediului, la fel cu cele descrise mai sus. Datorită **caracterului lor preventiv** aceste acțiuni sunt foarte importante în atingerea unei dezvoltări durabile. Abordarea preventivă include de asemenea o politică de resurse umane cu rol de susținere care să răspundă cererilor în schimbare ale pieței forței de muncă și cerințelor de mediu tot mai numeroase. Se va iniția o revizuire critică a tuturor documentelor de programare cu scopul de a identifica acele tipuri de proiecte cu caracter preventiv care vor trebui accentuate pe viitor.

Este important de arătat că s-au luat în considerare și alte opțiuni pentru proiectele-pilot de mediu disponibile conform Art. 10 din regulamentul FEDR, Art. 6 din regulamentul FSE, Art. 8 din regulamentul EAGGF și Art. 4 din regulamentul FIFG, pentru a impulsiona dezvoltarea durabilă. Între acestea s-ar putea include de exemplu proiecte de asistență pentru schimburi de practică în domeniul dezvoltării durabile dar și proiecte de dezvoltare regională sau locală care creează locuri de muncă „durabile" din punct de vedere al mediului. Din această perspectivă, Observatorul European pentru Dezvoltare și Inițiativă Rurală înființat în cadrul Inițiativei LEADER II va contribui la identificarea și transferul inițiativelor de succes.

Pentru a încuraja investițiile durabile de mediu Comisia intenționează să dea mai multă importanță oportunităților pentru diferențieri preferențiale de mediu ale ratei asistenței Comunității în contextul Fondurilor Structurale (Art. 13 din Regulamentul Cadru).

3. Comisia subliniază importanța includerii sistematice a dimensiunii de mediu în **evaluarea (ex-ante și ex-post) și monitorizarea** programelor.

Deoarece implementarea programelor este de competența Statelor Membre, este important de știut că îmbunătățirile necesare evaluării și monitorizării impactului de mediu se pot obține doar printr-o cooperare strânsă între acestea și regiuni, acolo unde este cazul.

ECOMET CENTRU LIBRARY

În acest context, Comisia va intensifica discuțiile cu Statele Membre și, acolo unde este cazul, cu regiunile implicate, referitor la viitoare îmbunătățiri ale obiectivelor de mediu și indicatorilor de impact. O analiză critică a naturii și calității obiectivelor de mediu și ale indicatorilor de impact inclusă în documentele de programe existente ar putea reprezenta un punct de plecare pentru discuții și cercetări viitoare asupra indicatorilor durabili cuantificabili pentru îmbunătățirea evaluării. De asemenea Comisia UE își va intensifica eforturile în privința cadrului „Asistenței Tehnice" referitor la viitoare dezvoltări și îmbunătățiri ale metodelor de evaluare a mediului și indicatorilor de evaluare.

Rolul atribuit autorităților de mediu desemnate, după cum este prevăzut în noul document de programare, este o problemă importantă în acest context. Regulamentele prevăd ca autoritățile de mediu competente desemnate să se implice în definirea și implementarea documentelor de programe.

4. În timp ce se pun bazele proiectelor pentru operațiunile Fondului de Coeziune și Comisia se implică în mod direct în procesul de luare a deciziilor, abordarea novatoare a Fondurilor Structurale diminuează considerabil implicarea Comisiei în **selecția proiectelor.**

În general, Comisia insistă asupra evaluării calitative a consecințelor de mediu ale acțiunilor propuse și, din această perspectivă, insistă asupra aplicării adecvate a Directivei 85/337/EEC referitoare la Evaluarea Impactului de Mediu și a altor regulamente de mediu cum sunt directivele referitoare la păsări și la habitat. Comitetele de monitorizare trebuie să aibă grijă ca procedurile pentru selectarea proiectelor să aibă mai mult efect asupra prevederilor existente, prevenind astfel participarea Comunității la cofinanțarea unor proiecte ce aduc pagube mediului.

Este foarte importantă necesitatea perfecționării viitoare a eligibilității proiectelor și a criteriilor de selecție care reflectă nevoia de conformare la regulile de mediu dar și durabilitatea economică, socială și de mediu (în domeniul minimizării deșeurilor și a economisirii energiei). Ar putea fi utilă asistența tehnică pentru promovarea schimburilor de experiență și pentru dezvoltarea unor modele de practică în acest domeniu.

Pe viitor Comisia va juca un rol mai activ în **prevenirea încălcărilor regulilor de protecție a mediului** în operațiunile din cadrul Fondurilor Structurale și de Coeziune. În acest context, de o deosebită importanță va fi analiza promptă și critică a semnalelor și avertismentelor exprimate prin rapoartele de actualizare referitoare la starea mediului în regiunile implicate precum și evaluări realizate de

autoritățile și organizațiile de mediu. Dacă totuși va apărea o neregulă Comisia va face uz de sancțiuni stricte, inclusiv retragerea fondurilor Comunitare.

5. După cum s-a anticipat în regulamentul revizuit al Fondurilor Structurale, rolul autorităților competente a crescut considerabil din 1999. Pentru a crește transparența, Comisia sprijină necesitatea dialogului, în conformitate cu prevederile Art. 4.1. din Regulamentul Cadru, între diferitele părți preocupate de un proiect, inclusiv reprezentanți ai **organizațiilor neguvernamentale de mediu** în parteneriat cu Statele Membre. Adițional, autoritățile responsabile din Statele Membre vor fi încurajate să îmbunătățească publicitatea documentelor programelor și implementarea acestora.

Reforma Politicii de Coeziune cuprinde o serie de măsuri cum ar fi:

- introducerea evaluării impactului asupra mediului a tuturor proiectelor cu o valoare mai mare de 50 milioane Euro;
- mediul degradat va constitui un criteriu de definire a ariilor urbane eligibile pentru finanțarea în cadrul Obiectivului 2;
- Fondurile Structurale vor acorda asistență pentru proiecte de protecție a mediului;
- Evaluarea planurilor de dezvoltare prin prisma protecției mediului.

Pentru perioada 2000-2006, bugetul anual al Fondului de Coeziune se va ridica la 2,5 miliarde €, respectiv 18 miliarde € pe o perioadă de șapte ani. Respectând raportul 50% infrastructură de transport, 50% infrastructură de protecție a mediului, rezultă că vor fi alocate nouă miliarde de euro celor patru țări eligibile: Spania (62%), Grecia (17%), Irlanda (4%) și Portugalia (17%).

2.6. Concluzii privind finanțarea reducerii și controlului poluării în țările dezvoltate

Din cele arătate în acest capitol se pot trage o serie de concluzii importante:

- În țările dezvoltate din punct de vedere economic, mecanismele de finanțare a investițiilor de protecție a mediului au fost influențate serios de dominanța instrumentelor de comandă și control care nu au condus la soluții eficiente economic de rezolvare a problemelor mediului; în multe cazuri sistemele de finanțare a mediului au accentuat deseori ineficiențele politicii de protecția mediului. Mai recent, totuși, considerațiile de

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mediu au influențat ascendent sistemul de taxare-impozitare, iar instrumentele bazate pe mecanismul de piață au devenit mult mai pe larg aplicate pentru a sprijini alte instrumente politice de implementare. Deşi scopul principal al instrumentelor bazate pe economia de piață a fost sporirea veniturilor, efectele lor în influențarea comportamentului poluatorului a sporit eficiența măsurilor de protecție a mediului.

- Datorită îmbunătățirii managementului de mediu, cota sectorului privat în totalul cheltuielilor de reducere şi control al poluării a sporit. În prezent, reducerea poluării industriale este de obicei finanțată din surse private. Poluarea aerului a reprezentat cea mai mare cotă a cheltuielilor de reducere şi control al poluării efectuate de sectorul privat.
- În etapele timpurii, în majoritatea țărilor OECD s-au folosit diverse forme şi scheme de subvenționare pentru a grăbi procesul şi pentru a reduce povara financiară impusă de noile reglementări şi standarde de mediu. Reducerile de taxe la investiții au fost tipul favorit de subvenții fiscale. Folosirea anumitor stimulente a creat o înclinație către investițiile de control la sfârşitul procesului de producție, contrar introducerii tehnologiilor şi proceselor ecologice şi a proceselor integrate. De obicei, aceste scheme au operat pe baze temporare care au schimbat dinamica investițiilor şi au accelerat răspunsul poluatorilor la reglementările de mediu.
- Principala contribuție a sectorului public la acoperirea cheltuielilor pentru reducerea şi controlul poluării a fost direcționată în întreprinderile publice, ale căror venituri sunt finanțate din plățile utilizatorilor, ocazional suplimentate de subvenții ale autorităților centrale şi, în alte cazuri, direcționate către municipalități. A apărut tendința către o mai mare recuperare a costurilor de protecția mediului. Aceasta a sporit eficiența serviciilor colective de tratare şi a condus la folosirea mecanismelor de finanțare bazate pe mecanismul de piață.
- Schemele de finanțare prin taxe speciale pe poluare au fost create în scopul abordării problemelor de mediu specifice sau regional/locale. Aceste mecanisme speciale nu au jucat un rol major în sistemele de finanțare a mediului din țările OECD. În unele cazuri, când taxe de mediu directe au fost desemnate unui scop precis, se pare că efecte stimulatoare au sprijinit de asemenea funcțiile principale de sporire a veniturilor. Avantajele desemnării veniturilor colectate unui scop precis

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

au fost mari în schemele de finanțare regional/locale, în vreme ce a existat o legătură strânsă între sursa de venituri și cheltuielile făcute.

- În UE mediul ambiant a căpătat o dimensiune trans-sectorială (orizontală) din punct de vedere al dezvoltării economice; practic orice proiect de investiții trebuie să încorporeze, încă din faza de proiectare, criteriile de protecție a mediului. Prin politica de coeziune economică și socială, UE a alocat surse substanțiale pentru refacerea infrastructurii de transport și de protecție a mediului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. Finanțarea protecției mediului în economiile de tranziție[23]

În țările cu economia în tranziție, mecanismul de finanțare a investițiilor de protecția mediului a cunoscut două etape importante. O primă etapă, inerțială, de continuare a mecanismelor economiei centralizate și, în ultimii șapte ani, o a doua etapă axată pe asimilarea acquis-ului comunitar în domeniul protecției mediului.

3.1. Moștenirea planificării centralizate; cadrul politicii macroeconomice și de protecție a mediului

Planificarea centralizată a lăsat o moștenire care își face simțite efectele după 10-15 ani de tranziție. În următoarele capitole vom încerca să punem în evidență câteva din mecanismele care au influențat și influențează politica de protecție a mediului în general și investițiile, în special.

Politica macroeconomică

Planificarea centrală a restricționat și denaturat serios funcția prețelor. Guvernul ca deținător al mijloacelor de producție s-a concentrat pe întreprinderile publice mari, a stabilit obiectivele producției dar nu a avut manageri de întreprindere responsabili cu operarea tehnică și comercială eficientă. Controlul costurilor și al prețurilor a asigurat în general profit pentru întreprinderile de stat deoarece nu exista riscul de a fi înlocuite de competitori mai puțin costisitori sau mai inovatori. Managementul ineficient și operarea activelor productive sub presiunea unor obiective irealizabile conducea la funcționarea cu întreruperi a producției și gospodărirea inadecvată a resurselor, contribuind la nivele de poluare excesive. Dezvoltarea susținută a industriilor grele combinată cu energia subvenționată intens și prețurile materiilor prime nejustificat de joase a condus la o eficiență foarte scăzută a utilizării energiei, folosirea fără economie a resurselor și intensitatea mare a poluării. Pentru a sprijini dezvoltarea industrială locală, a fost introdusă o protecție ridicată la

[23] Termenul economie în tranziție desemna fostele țări socialiste care făceau eforturi să creeze o economie de piață. Aceleași țări mai erau considerate și în curs de aderare la UE. Cum în anul 2004 zece țări foste socialiste au devenit membre ale UE, singurele țări care mai au acest statut sunt Bulgaria și România. Datorită inerției limbajului, care poate persista o perioadă mai lungă de timp, termenul de economie în tranziție va desemna fostele țări socialiste chiar dacă au devenit membre ale UE.

importuri iar indicatorii de preț externi nu au influențat economiile locale. Sistemele financiare subdezvoltate s-au bazat pe o bancă centrală dominantă care, ca agent al guvernului, a alocat credite conform planurilor centrale.

Tranziția de la planificarea centrală la economia de piață care a început în cele mai multe țări ale Europei Centrale și de Est (ECE), fosta Uniune Sovietică și China la sfârșitul anilor 1980, a introdus reforme macroeconomice complexe care au generat schimbări pozitive ale calității mediului.

- *Reformele sectorului public* au scăzut dominanța întreprinderilor de stat, au redus intervenția statului în autonomia întreprinderilor publice, au eliminat monopolurile mari ale statului; promovarea competiției, a îmbunătățit practicile manageriale și folosirea resurselor;
- *Reformele monetare* au urmărit introducerea controlului îndeaproape asupra masei monetare și eliminarea subvenționării dobânzii, rezultând o reducere a investițiilor capital intensive, evaluarea mai realistă a resurselor și schimbări în structura economică pe termen lung (îndeosebi declinul cotei industriei grele);
- *Reformele politicii fiscale au redus* subvențiile și controlul prețurilor, rezultând o folosire a resurselor mai eficientă și practici productive cu poluare mai puțin intensă;
- *Reformele politice privind cursul de schimb* au transformat politica protectoare a comerțului extern prin eliminarea supra-evaluării ratelor de schimb și reducerea restricțiilor comerciale, rezultând în creșteri ale eficienței datorită concurenței și reducerea poluării prin importul tehnologiilor ecologice.

Nu toate efectele restructurării economice și ale schimbărilor macroeconomice sunt pozitive pentru mediu. Efectele asupra mediului ale măsurilor macro-economice depind foarte mult de coerența ajustării structurale. Influențe negative asupra mediului apar când reformele nu sunt complet coordonate[24] și când disfuncțiile mecanismului de piață nu sunt rezolvate corect - de exemplu, clarificarea drepturilor de proprietate ce privesc resursele naturale cum ar fi pădurile și resursele piscicole etc.

Cadrul politicii de mediu

Economiile de tranziție au moștenit un cadru al politicii de mediu unic care a accentuat prea mult obiectivele ambițioase și de calitate strictă pentru mediu (standarde ale mediului ambiant), sprijinite prin capacități relativ slabe ale implementării politicilor precum și lipsuri în activitatea de întreținere și reparații. Efectele combinate ale disfuncțiilor administrative și de piață pe

[24] Dacă subvențiile sunt eliminate, de exemplu, la hidrocarburi dar nu și la cărbuni, pot apărea efecte adverse prin creșterea poluării.

perioada planificării centrale au sporit costurile sociale ale poluării și folosirii excesive a resurselor naturale și au condus la deteriorări serioase ale mediului. Deteriorarea mediului a contrazis numeroasele standarde stricte de calitate a mediului ambiant și prevederile din legile de bază în domeniul protecției mediului, promulgate de foarte timpuriu, în unele țări cu economie planificată, încă din perioada anilor '50.

Obiectivele de calitate a mediului și legile promulgate s-au bazat pe un set de principii idealistice mai degrabă decât pe prioritățile sau măsurile necesare pentru a rezolva conflictele. Implementarea lor și punerea în aplicare au fost mai puțin importante decât declararea angajamentului la aceste idealuri. Bunele intenții au rămas deseori nerealizate iar legile neaplicate. Acest mecanism are o inerție uriașă și se manifestă chiar și în zilele noastre.

3.2. Finanțarea reducerii poluării

Instrumente economice

Tranziția de la planificarea centrală la economiile de piață, facilitată de procesul de reformă instituțională, modifică rolul guvernului. Sursele de venit tradiționale, structurile de cheltuieli și cadrul organizatoric al fluxurilor financiare se schimbă semnificativ. De obicei se introduce o serie de proceduri de administrare a taxelor, de contabilitate, de audit precum și procedurile de executare, compatibile cu cerințele economiilor de piață. Deși în multe țări procesul de bugetizare se schimbă treptat, planificarea centrală încă își menține caracteristicile.

Autonomia asupra problemelor locale crește din ce în ce mai mult. Totuși, în ciuda autonomiei acordate nivelelor sub-naționale ale autorităților, autonomia lor asupra colectării de venituri este deseori redusă. În plus, reglarea plăților utilizatorilor din sectorul public de protecție a mediului depinde de reformele naționale ale sistemelor de protecție socială datorită funcțiilor de distribuție ale acestor plăți. Stabilirea corectă a plăților mai este constrânsă și de rezistența politică și de slabele sisteme de contabilitate. Reglarea prețurilor pentru serviciile sectorului public a fost foarte greoaie chiar și în țările unde reformele naționale au liberalizat prețurile sectorului privat, iar prețurile sectorului public par a fi unul din ultimele domenii care să fie supuse reformei. S-a estimat că în unele din economiile de tranziție creșterea prețurilor utilităților publice la nivelele recuperării costurilor ar putea costa familiile cu mai mult de 50% din venitul mediu pe gospodărie. Astfel, în vreme ce responsabilitățile pentru furnizarea de servicii au fost transferate la nivele locale, deseori, autoritățile centrale au stabilit prețuri uniforme datorită considerațiilor privind echitatea.

O altă problemă este cea a inflației. Pe durate relativ mici de timp, inflația galopantă a făcut ca plățile pentru poluare să se reducă extrem de mult în lipsa unui mecanism de indexare (vezi Tabelul 3-1).

Tabelul 3-1:

Schimbări ale nivelului real de plăți pentru emisii poluante, în Rusia (1991-1993)

	1992	1993
Ajustarea Plăților pe Emisii (1991 = 1)	5	25
Rata de Schimb Rubla/U.S. $ (1991 = 1)	12,50	48
Raport Plăți pe Emisii/Rata de schimb	0,4	0,25

Sursă: Averchenkov et all., 1994

Mecanisme de finanțare

Nevoia de a rezolva problema degradării mediului într-o manieră mai eficientă şi de a furniza un mecanism de finanțare pentru protecția mediului a devenit stringentă în anii 1970 - 1980. Ca răspuns la acestea, mai multe țări au sporit responsabilitatea întreprinderilor pentru reducerea poluării. Unele țări (Bulgaria, Ungaria) au introdus penalizări pentru neconformare, iar altele au creat un cadru de taxe corective. În Polonia, de exemplu, taxele de mediu au fost introduse în anii 1970 cu intenția declarată de a motiva poluatorii să-şi revizuiască comportamentul. Sistemul de taxe pe mediu din Uniunea Sovietică s-a bazat pe o metodologie de evaluare economică foarte complexă, încercând să estimeze valoarea daunelor mediului, şi stabilind plățile în consecință (vezi CASETA 6). În cadrul planificării centrale, totuşi, managerii întreprinderii au avut o autoritate foarte limitată. Prețul intrărilor (materii prime, energie) şi al produselor (ieşirile din procesul de producție) au fost determinate extern, iar profiturile erau centralizate şi realocate. Au fost luate decizii centrale privind investițiile, iar întreprinderile au devenit simpli executanți ai planurilor centrale. În plus, presiunea politică a descurajat autoritățile de protecție a mediului în introducerea unor plăți stimulatoare juste. Ca rezultat, plățile pe poluare nu au putut schimba eficient comportamentul poluatorilor şi au servit numai ca mecanisme de creştere a veniturilor, acumulate în fonduri naționale de mediu (FM).

BCU "MIHAIL KOGĂLNICEANU" LIBRARY

CASETA 6
Stabilirea plăților pe emisii poluante în URSS (și Rusia)

Standardele de mediu ambiant (concentrațiile maxime permise - CMP) au fost stabilite în perioada regimurilor foste sovietice, bazate pe cerința de zero-daune asupra sănătății omului din cauza surselor de poluare, demonstrând obiectivele idealiste ale legislației de tip sovietic. În practică, limitele emisiilor permanente (determinate să se atingă CMP) au trebuit să fie suplimentate de limite temporare de emisie ce corespund capabilităților economice și tehnologice ale societății.

Calculele daunelor ce au fost provocate mediului ambiant la începutul anilor 1970 au creat baza sistemului de plată pentru emisiile poluante, care a fost introdus treptat începând cu anul 1988 (NAPA, 1994). Pe perioada etapei experimentale, au existat mari diferențe între regiuni în metodologiile calculării plăților. Plățile pe emisii pentru monoxidul de carbon, de exemplu, au prezentat variații de la unități la sute, între orașele din Perm și Dnepropetrovsk (Ucraina).

Sistemul național de plată pentru poluare, introdus în Rusia în anul 1991 a inclus aproximativ 200 rate de bază atât pentru poluanții aerului cât și pentru apă (Lvovsky, 1994). Ratele au fost determinate prin folosirea CMP și au reflectat dorința de a evalua și de a micșora riscurile de poluare a mediului și de altă natură. Caracteristici regionale cum ar fi fundalul poluării și capacitatea de asimilare a ecosistemului au fost exprimate prin coeficienți determinați de reglementările naționale. În ciuda intenției de a crea taxe corective care induc nivele de poluare optime, ratele taxelor au fost calculate mai mult pentru a colecta destule venituri cu scopul de a remedia daunele.

Sistemul de plată prezent din Rusia este o combinare de penalități de neconformare și de plăți pe emisii. Principalul sistem de plată pe emisii se aplică atunci când deversările se fac în limitele maxime permise, stabilite conform cu CMP. Plățile cresc considerabil (de până la 5 ori) pentru deversările dintre limitele maxim permise și temporar permise; penalitățile erau chiar mai mari pentru emisiile de peste nivelele temporar permise (cu până la 25 de ori față de rata de bază). Nivelul plăților, totuși, este încă foarte scăzut (chiar și în categoria superioară) și nu întrunește obiectivul de atingere a nivelelor optime de poluare.

Din 1992 acordurile între poluatori și autoritățile de protecție a mediului au creat baza legală pentru colectarea plăților pe poluare. Asemenea acorduri specifică (i) nivelul permis de deversare; (ii) ratele de bază și ratele de penalități pentru fiecare poluant deversat; și (iii) planificarea plăților .

Sursa: NAPA, 1994; Averchenkov, 1994.

Trebuie menționat că sistemul plăților pentru poluare s-a aplicat la nivelul întregului URSS iar la momentul creării noilor state independente acestea au continuat aplicarea legislației moștenite și au dezvoltat-o în conformitate cu situațiile specifice. Spre exemplu, Republica Moldova a introdus taxe pe poluare încă din anul 1990 iar în anul 1992 a constituit un Fond de Mediu funcțional. Spre deosebire de această situație, în România au existat unele inițiative de introducere a taxelor pe poluare[25] dar nu a fost posibilă constituirea unui fond de mediu operațional.

În sistemul de planificare central, investițiile în industrie erau finanțate din surse speciale, astfel că responsabilități neclare au caracterizat relațiile guvern - întreprindere. În acest sistem, FM[26] au servit drept unul din căile de finanțare speciale, îndeplinind un rol dublu de finanțare. Atâta vreme cât au

[25] În special în domeniul poluării apelor și a managementului deșeurilor.
[26] Fondurile de mediu vor fi analizate mai detaliat în capitolul următor.

dominat întreprinderile de stat, iar resursele erau controlate şi alocate central, contradicția dintre aceste roluri nu era doar aparentă. Procesul de reformă, totuşi, sporeşte rolul sectorului privat, schimbă relația guvern-întreprindere, şi stabileşte din ce în ce mai mult deciziile de investiții la nivel microeconomic. Datorită intensificării constrângerilor privind bugetul, se aşteaptă ca întreprinderile să se bazeze mai mult pe propriile câştiguri şi pe pieţele financiare pentru resurse financiare. Ca rezultat, funcțiile controversate ale FM vis-a-vis de sectorul industrial trebuie clarificate şi perfecționate pe parcursul tranziției.

Economiile de tranziție au un mare număr de întreprinderi de stat ineficiente ca utilizare. Deşi privatizarea sectorului public este în curs, este clar că procesul de privatizare durează mult mai mult decât a fost anticipat şi complexele industriale poluante vor rămâne proprietate de stat pentru o lungă perioadă de timp fără suficiente resurse financiare pentru a duce la bun sfârşit investițiile plănuite[27]. Cele mai multe economii în tranziție încearcă să restructureze şi să furnizeze sprijin bugetar acestor întreprinderi. În multe cazuri, lichidarea este respinsă datorită unor motive sociale (îndeosebi pentru a evita şomajul ridicat). Holdinguri deținute de către stat au fost înființate în unele țări pentru a conduce grupuri de întreprinderi publice şi pentru a restructura companiile individuale, pentru a creşte eficiența acestora. În vreme ce majoritatea sprijinului acordat pentru restructurarea întreprinderilor de stat este canalizat prin bugetele sectoriale ale ministerelor, investițiile în reducerea poluării sunt neglijate datorită slăbiciunii cadrului de management al mediului. Pentru aceste întreprinderi, sprijinul FM poate fi justificat pe o bază temporară[28].

3.3. Ajutorul acordat de UE pentru facilitarea adoptării acquis-ului comunitar de mediu

A doua etapă evolutivă a mecanismului de finanțare a investițiilor de protecția mediului în țările în curs de aderare este marcată de intervenția şi suportul UE. Practic, transpunerea acquis-ului comunitar de protecția mediului a creat o cerere uriaşă de noi investiții. Fostele țări cu economie centralizată au acționat diferit, în funcție de experiența acumulată până atunci. În cele mai multe cazuri s-au folosit mecanismele existente la care s-au adăugat fondurile şi mecanismele de preaderare (ISPA, PHARE şi SAPARD).

---

[27] Spre exemplu sectorul minier în România.

[28] Prioritățile pot include (i) instalarea sistemelor de strângere a prafului în topitoare de metale; (ii) investițiile în echipament pentru a reduce descărcările de poluant toxic acolo unde sunt expuse populații mari; şi (iii) pre-tratarea apelor uzate în uzine industriale mici şi medii unde contaminarea apei prin metale grele şi chimicale toxice este o amenințare mare pentru mediu (EAPCEE, 1993).

3.3.1. Cererea de investiții pentru conformare în țările candidate; directivele-cheie care necesită „Investiții mari"

Datele despre nivelul finanțării de care țările candidate au nevoie pentru introducerea acquis-ului comunitar de mediu au fost revizuite în 2000 prin diverse studii. Tabelul 8-11 prezintă estimări ale nevoilor financiare pentru conformitatea cu *acquis*-ul mediului înconjurător. În totalitate, rezultatele arată că estimările din 1997 rămân încă valide. Suma de 120 de miliarde Euro necesară pentru conformarea la *acquis*-ul mediului, publicată în anul 1997, a fost estimată prin folosirea unui număr de tehnici specifice, dar în fond a fost realizată pe bază de costuri unitare și costuri pe cap de locuitor ale infrastructurii necesare. Evaluări ulterioare, care s-au concentrat mai ales pe costurile directivelor specifice, indică valori mai mici decât valorile inițiale (între 80 miliarde și 110 miliarde de Euro). Costurile unitare sunt mai mici decât era prevăzut, în vreme ce investițiile mari din unele țări candidate au redus diferențele estimate. Pe de altă parte, procesul de estimare nu a inclus și nevoile de investiții pentru unele legislații importante noi ori viitoare, cum ar fi Directiva Cadru a Apei și reviziile plănuite pentru Directiva Centralelor Mari de Ardere. Mai mult, unele estimări de la acea dată au exclus costuri de operare și de întreținere. Investiția sectorului privat nu a fost întotdeauna inclusă. Această situație se schimbă acum, cu un număr în creștere de studii ce privesc costurile de operare și întreținere și tarifele de utilizare. Numai așa este posibilă susținerea finanțării investițiilor, mai ales dat fiind rolul crucial al familiilor și al consumatorilor în finanțarea funcționării și întreținerii. Multe din estimările pentru directive specifice sunt prin urmare completate din nou adecvat.

Anumite directive de mediu vor fi în mod deosebit dificil de introdus, dat fiind statutul curent al infrastructurii în țările candidate și resursele financiare disponibile. Astfel, experiența Statelor Membre în implementarea acestor directive furnizează dovezi adiționale ale dimensiunii problemei. Directivele ce necesită investiții mari sunt prezentate în Tabelul 3-2. Acestea nu sunt singurele directive pentru care investiția va fi necesară, dar sunt acelea care pun cele mai mari probleme privind numărul de proiecte necesare și proporția investițiilor.

Anexa 2 prezintă mai detaliat implicațiile directivelor de mai sus asupra principalelor investiții și tipul celor mai posibili investitori.

În domeniul gospodăririi apelor, cei mai importanți investitori vor fi municipalitățile care vor trebui să dezvolte sisteme de alimentare cu apă potabilă și pentru epurarea apelor uzate. Alte investiții vor reveni sectorului industrial, agriculturii și autorităților de protecția mediului (instalații de măsură, monitorizare, laboratoare etc.).

Tabelul 3-2:

Directivele-cheie cu „Investiții mari"

Furnizarea apei / Tratamentul apei deversate	Managementul deşeurilor
Directiva Tratamentului Apelor Uzate Urbane	Directiva Depozitării Controlate
Directiva Apei Potabile	Directivele Incinerării Deşeurilor Municipale
Directiva Substanțelor Periculoase în Apă	Directiva Incinerării Deşeurilor Periculoase
Directiva Nitraților	Directiva Deşeurilor din Ambalaje
Controlul Poluării Aerului	**Controlul Poluării Industriale**
Directiva Uzinelor Mari de Ardere	Directiva IPPC
Directivele Calității Combustibililor	Directiva Solvenților COV
Directivele Calității Aerului	

În domeniul gestiunii deşeurilor, principalii investitori vor fi municipalitățile şi firmele private care au concesionat serviciile respective. Investiții mai mici vor face autoritățile de protecția mediului, companiile de transport, firmele de construcții etc.

Pentru îmbunătățirea calității aerului, investitorii mari vor fi companiile industriale, firmele de transport şi automobiliştii. Pe locul următor se vor situa autoritățile locale şi regionale de protecția mediului (stații de monitorizare, capacitate de modelare, baze de date etc.) precum şi terminalele petroliere, stațiile de benzină etc.

În domeniul controlului şi prevenirii poluării industriale, principalul investitor va fi industria, în special domeniile industriale care se află listate în Anexa 1 a Directivei IPPC. Investiții şi cheltuieli de mai mică amploare vor trebui să facă şi autoritățile de protecția mediului pentru dezvoltarea sistemului de autorizare a activităților industriale.

3.3.2. Infrastructura de protecție a mediului înconjurător în țările candidate; programul ISPA

După anul 1990, fostele țări socialiste au devenit țări candidate şi, în domeniul protecției mediului înconjurător, au primit un ajutor foarte mare de la UE fie sub forma asistenței tehnice fie sub forma cofinanțării infrastructurii de reducere şi control al poluării. Aşa cum s-a arătat, cererea de investiții era şi a rămas uriaşă, practic fiind imposibil pentru țări cum ar fi Polonia să investească peste 40 de miliarde de € într-o perioadă relativ scurtă. Pentru a surmonta această problemă s-au elaborat programe şi planuri de investiții pentru protecția mediului.

Prima etapă în dezvoltarea unui program de investiții a fost evaluarea situației curente și a necesarului de infrastructură. Mai multe date privind infrastructura mediului înconjurător în țările candidate sunt acum disponibile, deși tabloul este departe de a fi complet. Anexa 3 prezintă un sumar al infrastructurii mediului existente în țările candidate (la nivelul anului 2000) și, acolo unde sunt informații, statutul de conformitate curent al acestei infrastructuri cu directivele respective prezentate mai sus. Această inventariere oferă o idee despre diferența existentă privind infrastructura curentă, cum ar fi instalațiile IPPC, depozitarea controlată și rețelele de furnizare a apei. Dimensiunea mare a problemelor din diferite țări este notabilă: în Estonia sunt 141 de instalații IPPC, în Polonia sunt 4000. Sunt cinci depozite de deșeuri în Cipru, dar peste 1000 de depozite de deșeuri în România sunt necorespunzătoare condițiilor acquis-ului. Procentele apei uzate tratate urcă de la 30% la 77%; unele țări, considerate avansate în transpunere și planificare generală, arătau nivele surprinzător de scăzute ale investiției în acest sector. Sunt mari diferențe încă între orașe și zone rurale în domeniul rețelelor de canalizare și ale apei potabile.

Instrumentul de preaderare ISPA a fost folosit de țările candidate pentru a finanța investiții în domeniul transportului și al protecției mediului. Contribuția UE a fost substanțială dar s-a aplicat și principiul cofinanțării proiectelor.

În perioada 2000-2001, cele zece țări candidate au realizat 100 de proiecte de investiții în domeniul protecției mediului, în valoare de 2,37 miliarde € (vezi tabelul 3-3). Din această sumă ISPA au avut o contribuție de 1,5 miliarde € sau o medie de 63,4% din total. Este interesant de remarcat că nu a existat o cofinanțare uniformă. Țări cum ar fi Bulgaria și România au avut o cofinanțare medie de 26% pe când țări cum ar fi Ungaria, Slovacia și Slovenia au avut cofinanțări mai mari, de 40 - 50%.

Cele mai mari contribuții ISPA le-au primit un grup de trei țări (pentru perioada în cauză): Polonia 545 milioane € pentru un număr de 21 de proiecte, România 372 milioane € pentru 14 proiecte și Ungaria 125,6 milioane € pentru 15 proiecte. Aceste trei țări au primit 69% din totalul contribuției ISPA pentru cele zece țări în curs de aderare, la acea perioadă.

În această perioadă cel mai important domeniu susținut de fondurile ISPA a fost epurarea apelor uzate (65% din total), apa potabilă și canalizarea (16,7%) și managementul deșeurilor solide (14%). Aceste domenii au cumulat mai mult de 95% din finanțarea ISPA (vezi Tabelul 3-4).

Trebuie menționat că finanțarea ISPA a fost disponibilă doar autorităților publice, locale și județene.

Tabelul 3-3:

Proiecte de mediu finanțate în cadrul Programului ISPA, pe țări candidate (2000-2001)

- Euro -

Țara	Nr. de proiecte	Total valoare eligibilă	Total contribuție ISPA	
			€	%
Bulgaria	5	152.302.579	111.686.815	73,33
Cehia	6	102.604.950	67.384.780	65,67
Estonia	9	67.059.639	46.499.049	69,34
Ungaria	15	224.994.130	125.584.054	55,82
Letonia	8	150.583.000	97.194.650	64,55
Lituania	9	117.459.494	67.969.114	57,87
Polonia	21	916.253.509	545.141.379	59,50
România	14	500.315.753	371.959.550	74,34
Slovacia	7	96.406.587	48.363.876	50,17
Slovenia	6	50.770.873	26.235.685	51,67
TOTAL	100	2.378.750.514	1.508.018.952	63,40

Sursa: DG Regio - ISPA, 2002

Tabelul 3-4:

Proiecte de mediu finanțate în cadrul Programului ISPA, pe domenii (2000-2001)

- Euro -

Sector	Nr. de proiecte	Valoare totală eligibilă	Valoare totală contribuție ISPA	
			€	%
Instalații de apă potabilă	4	65.381.827	45.715.430	69,92
Apă potabilă şi canalizare	19	408.666.560	251.970.395	61,66
Apă potabilă, canalizare şi deşeuri solide	3	14.245.000	10.683.750	75,00
Rețele de canalizare, stații de epurare	51	1.552.300.651	977.898.369	63,00
Sisteme de colectare a deşeurilor solide	23	338.156.476	221.751.008	65,58
TOTAL SECTOR	100	2.378.750.514	1.508.018.952	63,40

Sursa: DG Regio - ISPA, 2002

3.4. Concluzii privind finanțarea reducerii poluării în economiile de tranziție

Una dintre ideile de bază ale managementului mediului în țările occidentale este principiul „poluatorul plătește". Deşi respectarea acestui principiu este esențială pentru realizarea unor investiții durabile din punct de vedere al mediului, economiile de tranziție s-au confruntat şi se mai confruntă,

BCU ASTRA CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în mod constant, cu obstacole importante în aplicarea acestui principiu. Printre acestea se numără:

- slăbiciunea *cadrului politicii de mediu*, inclusiv slaba aplicare a cerințelor legale;
- *restricții financiare* severe în întreprinderile industriale, care întârzie înlocuirea tehnologiilor învechite şi poluante;
- schimbări frecvente în *sistemele fiscale*, care determină o capacitate incertă de a obține venituri la diferite niveluri ale administrației;
- insuficiența *sistemului financiar-bancar*, care creează crize de credit şi raționalizări;
- subdezvoltarea *pieței de capital* ce restricționează utilizarea unor instrumente financiare avansate;
- frecventa neglijare a problemelor de mediu în procesele de *decizie politică* şi bugetare;
- *informații* neadecvate asupra mărimii şi costurilor sociale a pagubelor pentru mediu şi slaba înțelegere a soluțiilor eficiente economic, ceea ce nu facilitează luarea celor mai bune decizii;
- slaba organizare a *mişcării* neguvernamentale (ONG) şi a grupurilor cetățeneşti, ce nu influențează efectiv procesul de decizie politică.

Evident, este necesar să se acționeze la foarte multe niveluri pentru a asigura finanțarea cu instrumente de piață a proiectelor de mediu şi a altor proiecte de investiții. Unele instrumente economice (ex., impozitele, taxele de mediu, subvențiile, fondul de mediu etc.) ar putea fi utilizate pentru schimbarea dinamicii şi încurajarea investițiilor de mediu.

În decursul timpului au fost stabilite numeroase liste de investiții prioritare pentru protecția mediului, dar cererea propriu-zisă de fonduri, chiar în cazul când ar exista bani, nu este foarte clară.

În baza experienței de până acum a țărilor aflate în tranziție în Europa Centrală şi Estică, investițiile de mediu încep să apară rapid dacă:

- se reia creşterea economică ce generează resurse pentru investiții;
- stabilizarea macroeconomică reduce rata dobânzii şi a inflației;
- se aplică un sistem complet de prețuri la energie, apă şi alte resurse, acolo unde anterior subvențiile reprezentau o barieră pentru îmbunătățirea eficienței alocării resurselor;
- noile relații de schimb impun exportatorilor mai multă atenție față de problemele de mediu;
- noile politici şi instrumente promovează o mai bună implementare a Principiului Poluatorul Plăteşte (PPP);
- descentralizarea dinamizează cererea de servicii de mediu îmbunătățite la nivel local;
- creşte conştientizarea de către public şi, în unele cazuri, dorința de a plăti lucrările de mediu;

- obligațiile asumate prin convenții regionale și globale de mediu conduc la investiții, adeseori cu asistență internațională.

Reformele macroeconomice introduse în perioada tranziției de la planificarea centrală la economiile de piață sunt preconizate să genereze schimbări de mediu pozitive. Dezvoltarea sectorului privat, restructurarea întreprinderilor publice și intensificarea constrângerilor bugetare au schimbat treptat deciziile financiare de la nivel central la nivel micro. Ca rezultat, rolul întreprinderilor în finanțarea reducerii poluării este preconizat să crească semnificativ pe termen lung.

Cu un sector privat întărit, restructurarea sectorului public, constrângeri bugetare tari și reglementările de mediu îmbunătățite și aplicate, sarcina finanțării protecției mediului este preconizată să se schimbe de la bugete centrale sau locale către întreprinderi.

În prezent, investițiile de protecția mediului au rate între 0,6 și 3% din PIB. Sursele de finanțare includ împrumuturi din partea instituțiilor financiare internaționale, donații bilaterale și scheme de credit, împrumuturi bancare comerciale, investiții străine directe și venituri generate de plata consumatorului, onorarii sau taxe.

Vor fi necesare perioade de tranziție ale post-aderării pentru directivele cu investiții mari. Oricum, nevoile tranziției trebuiesc sprijinite de programe de implementare, care trebuie să includă ținte intermediare și puncte cheie care pot fi monitorizate după momentul aderării.

Anterior aderării, diferite țări candidate au pregătit planurile financiare necesare pentru negocierile de aderare. Mai mult, planurile sectoriale împreună cu Programele lor Naționale pentru Adoptarea *Acquis*-ului au format schița eforturilor de pre-aderare ale țărilor candidate. Astfel, țările candidate beneficiind de finanțare ISPA, au pregătit strategii naționale pentru dezvoltarea infrastructurii de protecția mediului și pentru sectorul de transport. Aceste strategii reprezintă deseori un prim pas către implementarea planurilor pentru *acquis*-ul de mediu.

Ajutorul UE a fost esențial în dinamizarea investițiilor de protecția mediului. Fondul de pre-aderare ISPA a cofinanțat numeroase proiecte, în special în domeniul gospodăririi apelor și al gestiunii deșeurilor.

În ciuda acestui fapt, diferențe considerabile rămân în programele de implementare al țărilor candidate. Procesul de identificare, pregătire, finanțare și implementare al numeroaselor proiecte de investiții de mediu necesare pentru aderarea la UE, merge încet. Mai mult, se impune stabilirea de noi instituții și sisteme administrative care să asigure măsurile necesare dobândirii conformității cu acquis-ul de mediu.

4. Fondul de mediu – instrument de finanțare a investițiilor de protecție a mediului, pe perioada tranziției

Odată cu începutul tranziției către economia de piață în țările din Europa Centrală și de Est (ECE), fondurile de mediu au constituit o parte importantă din eforturile îndreptate către contracararea pagubelor aduse mediului și ineficienta alocare a resurselor. Aproape toate țările din regiune au înființat câte un fond de mediu și câteva țări (Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria) au constituite câte două sau mai multe fonduri (vezi Anexa 4). Aceste fonduri urmăresc un țel comun – co-finanțarea activităților de protecție a mediului – dar diferă în ceea ce privește mărimea, structura organizatorică, procedurile de selectare a proiectelor, sursele veniturilor și metodele de finanțare. Rolul major al fondurilor de mediu este de a co-finanța, în principal, investiții private de reducere și control al poluării care nu au beneficii economice suficient de mari care să justifice implicarea sectorului bancar.

4.1. Considerații generale

FM, ca unele din mecanismele de alocare ce operau în sistemele fiscale ale economiilor planificate central, au devenit o parte integrantă a sistemului de finanțare publică care a acoperit nevoile de capital ale întreprinderilor pentru protecția mediului, prin centralizarea și redistribuirea veniturilor. De obicei operând ca mecanisme extra-bugetare, FM au făcut neclară distincția între obligațiile bugetare ale autorităților și obligațiile financiare ale întreprinderilor. FM suplimentează veniturile bugetare ale autorității centrale de protecție a mediului, cu un mandat complex de a finanța:

(i) construirea instituțiilor și întărirea autorității de protecție a mediului;
(ii) activitățile C&D în dezvoltarea tehnologiilor pentru controlul poluării;
(iii) educația privind mediul, colectarea și diseminarea de informații;
(iv) conservarea naturii și a biodiversității;
(v) servicii publice de mediu (cum ar fi tratarea apei uzate și gestiunea deșeurilor);
(vi) investițiile în reducerea poluării din activitățile industriale.

BCU "CAROL I" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dezvoltarea sectorului privat, restructurarea întreprinderilor publice şi intensificarea constrângerilor bugetare sunt schimbări care transferă deciziile financiare de la centru către întreprinderi. Îmbunătățirea calității mediului ambiant este finanțată din ce în ce mai mult din resurse private ca răspuns la efectul combinat al instrumentelor politice stimulatoare, al reglementărilor şi impunerii legilor de protecție a mediului. Băncile comerciale se transformă din distribuitori pasivi de credit care urmează pur şi simplu instrucțiunile guvernului în reale instituții financiare. Ca rezultat, rolul întreprinderilor în finanțarea investițiilor de mediu va spori semnificativ pe termen lung. În stadiul primar al tranziției de la planificarea centrală la economiile de piață, totuşi, există câțiva factori care stânjenesc evoluția unui sistem financiar eficient de protecție a mediului mediu; cei mai importanți sunt:

- schimbările în comportamentul întreprinderilor rămân de obicei în urma introducerii schimbărilor macroeconomice şi stimulentelor financiare;
- există slăbiciuni în cadrul politicii de mediu: taxele, reglementările şi impunerea legilor nu sunt suficient de eficiente pentru a determina investițiile private să ajungă la nivelul necesar pentru reducerea poluării;
- eşecul în recuperarea costurilor totale ale serviciilor publice de protecția mediului creează mari probleme de finanțare;
- viteza mică de privatizare împiedică schimbări pozitive în practicile manageriale;
- insuficiențe în sistemul bancar creează lipsa creditului şi raționalizarea, limitând serios accesul la resursele financiare;
- piețele de capital subdezvoltate limitează folosirea unor instrumente financiare avansate;
- cerințele de protecția mediului sunt de obicei neglijate în luarea deciziilor politice şi în procesul de elaborare a bugetului de stat;
- modificarea frecventă a sistemelor fiscale au drept rezultat capacități nesigure de creştere a veniturilor la diverse niveluri guvernamentale;
- informații imprecise asupra costurilor sociale şi extinse ale daunelor mediului şi slaba înțelegere a soluțiilor eficiente duc la luarea unor decizii sub nivelul optim;
- organizațiile non-guvernamentale slabe şi grupurile de cetățeni nu influențează eficient procesul de luare a deciziilor politice.

Datorită acestor dificultăți, finanțarea investițiilor de protecția mediului prin surse private şi alocările bugetare obişnuite rămân insuficiente pentru a atinge obiectivele de calitate a mediului, dorite social. În aceste condiții Fondurile de mediu globale şi-au păstrat rolul în cadrul politicii mediului ca

factori importanți în finanțarea investițiilor de protecția mediului în cele mai multe din economiile de tranziție. Alocarea directă a sumelor obținute din taxele de mediu le-au făcut mult mai acceptabile politic datorită legăturii dintre plata taxelor și cheltuielile de mediu.

Rolul FM în finanțarea reducerii poluării variază foarte mult. FM mai mature (de exemplu în Polonia) cu mari surse de venit finanțează investiții de mediu substanțiale, în vreme ce altele par a fi mai puțin dominante, dar încă semnificative. Importanța FM în cheltuielile de protecția mediului pare să crească în cele mai multe țări[29]. *Cota semnificativă a municipalităților în cheltuielile de mediu indică slaba recuperare a costurilor serviciilor publice de mediu, iar cota întreprinderilor finanțate arată că finanțarea privată a reducerii poluării este în general scăzută.*

Datorită similarităților din istorie, cadrului instituțional asemănător și problemelor economice și de mediu, operarea FM în economiile de tranziție manifestă similarități. Diferențele sunt determinate, printre alți factori, de către (i) starea economiei locale; (ii) dezvoltarea sectorului privat; (iii) angajamentul politic pentru a rezolva problemele legate de mediu; (iv) dezvoltarea piețelor financiare și de capital locale; (v) sursele și mărimea veniturilor FM; și (vi) maturitatea FM.

În practică, FM nu par să sprijine cele mai grave probleme de mediu ale economiilor de tranziție. Deși poluarea aerului în orașele mari este principala amenințare a sănătății în majoritatea țărilor Europene Centrale și de Est, o mare parte din resursele fondurilor sunt folosite la finanțarea investițiilor de capital în controlul poluării apei (de exemplu, 58 % în Cehia, 48 % în Republica Slovacă (REC, 1994)). Puține FM sprijină foarte mult îmbunătățirea cadrului politic al managementului mediului. **Strategii naționale de protecția mediului (dacă acestea există) eșuează deseori în furnizarea unor instrucțiuni practice pentru FM în stabilirea priorităților acestora în domeniul cheltuielilor.** Ca rezultat, sunt create lungi „liste cu necesități" și orice proiect cu un anumit impact pozitiv asupra mediului poate primi sprijin. Anumite fonduri își alocă resursele pe baza principiului „primul venit - primul servit". **Criteriul eficienței cheltuielilor nu pare a avea multă influență în selectarea proiectelor.**

Obiective realiste de mediu și priorități clare în finanțare ar trebui, astfel, să îndrume FM să-și aloce resursele acelor domenii care grăbesc cel mai

---

[29] În Rusia, de exemplu, cota de FM în investițiile de capital pentru reducerea poluării a crescut de la 6.6 % în 1990 la 29.6 % în 1991. În Polonia, cota de FM din totalul cheltuielilor de mediu a crescut de la 2 % în 1990 la 22.3 % în 1993, în vreme ce contribuția fondurilor regionale la totalul cheltuielilor a dovedit o creștere similară.

eficient procesele pozitive pentru mediu. Următoarele domenii vor dobândi o mai mare prioritate în structura cheltuielilor FM:

- ***Îmbunătățirea cadrului politicii mediului***
  - *Întărirea capacităților de aplicare a legilor.* FM ar trebui să asigure că îmbunătățirile privind mediul sunt susținute financiar. Pentru a îmbunătăți conformarea întreprinderilor la reglementările de mediu, și pentru a spori rolul finanțării mediului din surse private, FM ar trebui să contribuie la dezvoltarea unui sistem operațional eficient, de control independent și impunere a legislației de protecția mediului. Organizarea corpurilor de control ar trebui să asigure independența lor față de influențele politice și izolarea presiunilor industriale.
  - *Reînnoirea sistemelor informaționale.* Informațiile de încredere privind mediul sunt necesare pentru o politică de protecție a mediului eficientă: informația este necesară pentru stabilirea priorităților, pentru elaborarea unui sistem funcțional de taxe pe emisii, monitorizarea și realizarea conformării cu reglementările, și pentru colectarea taxelor. Reînnoirea sistemelor de monitorizare în zonele prioritare, unde concentrații ridicate ale anumitor poluanți în mediu expun populația la riscuri mari ale sănătății, și monitorizarea dispunerii deșeurilor nucleare, toxice ori de orice altă natură ar trebui să dobândească o mare prioritate. Îmbunătățirile în menținerea și operarea echipamentului existent ar trebui îndeplinite înainte ca noi investiții să fie finanțate. Îmbunătățirile în analiza informațiilor și în raportare ar trebui să implice coordonarea cu diverse nivele ale agențiilor guvernamentale. Cercetarea aplicată ar trebui finanțată în zone cu prioritate crescută pentru a găsi soluții economic-eficiente la problemele protecției mediului (de exemplu, protecția pânzei freatice împotriva contaminării cu nitriți, prevenirea daunelor ecologice cauzate de proiecte de dezvoltare pe scară largă).
- ***Finanțarea programelor și serviciilor de reducere a poluării publice de mare prioritate.***
  - *Reducerea poluării din surse difuze.* FM pot juca un rol important în domeniile unde beneficiile private ale reducerii poluării nu sunt destul de mari pentru a acoperi costul complet al investițiilor, ori reducerea poluării este greu de măsurat și de controlat. Un asemenea domeniu este, de exemplu, protejarea stratului de ozon. Soluții la acest tip de probleme generează atât beneficii publice cât și private, iar resursele disponibile ale familiilor dispuse să plătească

pentru beneficiile private pot fi mobilizate eficient de către FM în sprijinul acestor investiții benefice pentru mediu.

- *Corelarea cu politicile macroeconomice.* Ca răspuns la efectele stimulatoare ale reformelor politicii macroeconomice, se așteaptă ca schimbările în atitudine să rezulte în măsuri cu impact pozitiv asupra mediului. Schimbările prețului la combustibili și dezvoltarea tehnică, de exemplu, au condus la înlocuirea cărbunelui cu gaz metan în gospodării, la sisteme de încălzire sectorială și mici industrii în multe mari orașe ale lumii, contribuind la îmbunătățiri semnificative în calitatea aerului urban. Totuși, schimbarea atitudinii, ca răspuns la stimulentele pieței (de exemplu, reducerea subvențiilor privind prețul combustibililor conduce la investiții de economisire a energiei), poate fi greoaie. Prin urmare, FM poate juca un rol catalizator în accelerarea corectării atitudinii poluatorului prin mobilizarea resurselor private.
- *Servicii prioritare de reducere a poluării.* Cele mai multe din serviciile publice de mediu sunt furnizate local și se așteaptă ca ele să fie finanțate din ce în ce mai mult prin plățile utilizatorilor. Totuși, datorită schimbărilor lente în recuperarea costurilor și a creșterii nesigure a venitului și a capacităților de alocare ale administrațiilor locale, o presiune crescută cade asupra FM pentru a sprijini investițiile în serviciile publice de mediu cum ar fi realizarea facilităților de tratare a deșeurilor și de management al deșeurilor solide. Totuși, în țările Europei Centrale și de Est, mari investiții publice sunt rareori soluții eficiente la problemele mediului din punctul de vedere al recuperării costurilor și, prin urmare, ar trebui să fie sprijinite de către FM numai pe o bază excepțională. Asemenea sprijin poate fi justificat dacă (i) investiția în facilitățile publice este o alternativă cost-eficientă la rezolvarea unei probleme de mediu; (ii) finanțarea FM este cea mai bună alternativă disponibilă[30]; (iii) contribuția de cofinanțare este furnizată de către municipalitate sau localitate; și (iv) criteriul recuperării costului serviciului poate fi îndeplinit.

[30] Alături de FM, alte fonduri desemnate sunt de asemenea folosite deseori pentru a finanța investiții publice de mediu. În Ungaria, de exemplu, facilitățile de tratare a apelor uzate puteau fi finanțate de (i) FM; (ii) Fondul de Management al Apei stabilit prin plăți și taxe speciale pe deșeuri; (iii) Fonduri de Dezvoltare Regionale desemnate îndeosebi pentru investițiile în infrastructură; și (iv) programe directe de sprijin municipal. Există o coordonare neadecvată între diversele surse și, ca rezultat, există suprapuneri și criterii de eligibilitate și condiții de finanțare neconsistente.

4.2. Mecanismul de operare a fondurilor de mediu; ciclul de proiect

Deşi există numeroase FM, cu caracteristici specifice, există o structură comună. Practic FM au un mecanism de colectare a fondurilor, un mecanism de decizie şi unul de selecție şi finanțare a proiectelor (vezi Figura 4-1).

Politica privind veniturile

Politica privind veniturile determină dimensiunea fondului şi posibilitățile de finanțare.

Fondurile de mediu depind de veniturile colectate pentru a avea capital de lucru. Veniturile pot fi colectate frecvent sau la intervale regulate. De asemenea veniturile pot apărea fie ca transferuri făcute o singură dată, fie pe termen limitat. Pentru Fondurile de mediu pot fi luate în considerare două tipuri de venituri: mai întâi, veniturile externe, respectiv cele care provin din surse din afara fondului, apoi sursele de venit din fond, respectiv venituri generate prin activitățile de investiții ale fondului, cu utilizarea capitalului propriu pentru obținerea unei rate de venit din conturi cu dobândă, venituri din investiții din capitalul fondului, împrumuturi şi participații.

Deşi rolul de stimulent al taxelor şi impozitelor de mediu este o problemă importantă din perspectiva politicii protecției mediului, în contextul finanțării Fondurilor de mediu, rolul lor de generatoare de venit este cel mai important. **Dacă taxele de mediu aplicate în prezent sunt în general prea mici pentru a avea un efect stimulativ semnificativ, atunci funcția lor principală este obținerea de venituri pentru Fondurile de mediu** (OECD, 1994a). În ciuda acestui fapt, chiar dacă instrumentele reprezentate de taxe şi impozite de mediu au în principal rolul de a obține venituri, este important ca ele să ofere un „semnal" corect: cu alte cuvinte, atunci când poluatorii măresc volumul emisiilor, trebuie să crească şi volumul plăților, iar atunci când emisiile se reduc, trebuie să se aplice şi o reducere a plăților.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

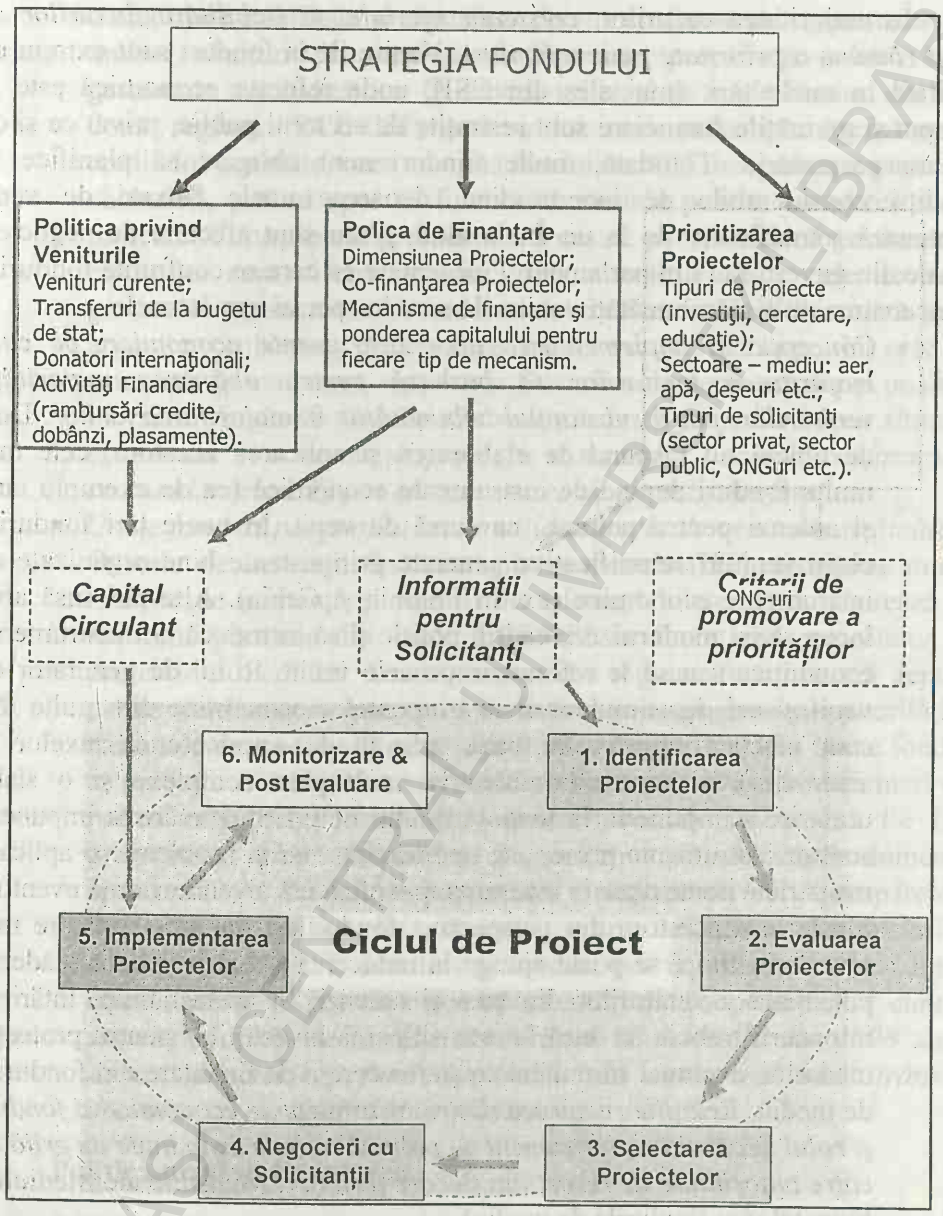


Figura 4-1:
Schema-cadru de funcționare a unui fond de mediu

BC IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În majoritatea cazurilor, *creşterea nivelului şi stabilității fluxurilor de venit rămâne o prioritate pentru fonduri.* Veniturile la fonduri sunt extrem de limitate în unele țări, (mai ales din CSI), unde reforma economică este la început şi greutățile financiare sunt resimțite de sectorul public, privat ca şi de fiecare gospodărie. Totodată, multe fonduri sunt obligate să planifice în condiții considerabile de incertitudine, deoarece unele fluxuri de venit fluctuează semnificativ de la un an la altul şi/sau sunt afectate de negocieri anuale din guvern sau din parlament. Problemele cu care se confruntă fondurile în încercarea de a-şi îmbunătăți veniturile sunt în special următoarele:

- *Concepția şi implementarea unor instrumente economice, pe care majoritatea fondurilor se bazează pentru obținerea majorității veniturilor, pot fi substanțial îmbunătățite în majoritatea țărilor.* Deşi de obicei nu răspund de elaborarea şi aplicarea acestora, cele mai multe fonduri depind de instrumente economice (ca de exemplu taxe şi amenzi pentru poluare) ca sursă de venit. În unele țări fondurile obțin venituri semnificative generate prin sisteme bine organizate de instrumente economice (ex. în Polonia şi Cehia). Alte țări însă abia încep să îşi modernizeze cadrul politic şi să introducă noi instrumente economice sau să le reformeze pe cele vechi. Rolul de generator de venit şi cel de stimulent al instrumentelor economice din multe țări sunt afectate negativ de baza scăzută de impunere (a taxelor şi amenzilor), sisteme administrative mult prea complexe şi o slabă urmărire a impunerii. În toate țările din ECE/CSI, urmărirea impunerii acestor instrumente presupune oportunități, dar şi probleme: o aplicare mai strictă poate duce la încasarea mai eficientă a veniturilor şi eventual o mărire a acestora din perspectiva fondurilor; dar prin aplicare mai severă, în timp, se poate ajunge la reducerea poluării şi deci scăderea potențială a veniturilor din taxe şi amenzi. În acelaşi timp, întărirea impunerii trebuie să ducă la intensificarea investițiilor pentru protecția mediului, eventual stimulând creşterea cererii de finanțare din fondurile de mediu. *Relațiile reciproce dintre instrumentele economice şi fonduri şi rolul fiecăruia ca instrument de politică trebuie examinate cu grijă de către autoritățile de resort din fiecare țară* (ex. Ministere ale Mediului, Finanțelor şi fondurile de mediu).
- *Fondurile trebuie să elaboreze strategii care să le permită să genereze venituri previzibile la un nivel suficient pentru a-şi îndeplini mandatul principal pe perioada de tranziție.* În unele țări, aceasta ar putea presupune în special diversificarea surselor de venit (în afară de tradiționalele taxe şi amenzi pentru emisii) şi eventual introducerea unor noi surse (ex. taxe pe produse). În alte țări, fondurile pot dobândi

o mai mare stabilitate și capacitate de autosusținere prin generarea mai multor venituri din operațiuni financiare proprii și o mai bună gestionare a lichidităților. O metodă utilizată de unele fonduri din cele două regiuni (ECE/CSI) este o tot mai puternică dezvoltare a creditelor acordate, ceea ce ajută fondurile să-și recupereze o parte din cheltuieli, putând apoi să folosească sumele pentru finanțarea a noi proiecte. Cunoștințele și resursele necesare pentru o bună gestionare a creditelor sunt diferite și mai greu accesibile decât cele necesare gestionării granturilor. Acordarea de credite cu facilități ridică și ea anumite probleme, dintre care unele vor fi discutate în cele ce urmează. În evaluarea surselor și fluxurilor de venit actuale și posibile în viitor, *fondurile trebuie să analizeze în ce fel schimbarea situației economice și a nevoii de protecție a mediului (inclusiv conformarea cu standardele UE) pot afecta cererea de resurse din fond.*

- *Unele fonduri pot profita mai mult de sursele de venit din străinătate.* O serie de Instituții financiare internaționale (IFI), programe multilaterale de asistență și agenții de asistență bilaterală colaborează cu instituții partener din țările ECE/CSI la finanțarea proiectelor de protecție a mediului. Unele fonduri din regiune funcționează deja ca parteneri de acest gen; prin inițiativa și angajamentul autorităților naționale de mediu și a administratorilor fondurilor, mai multe fonduri ar putea face același lucru. Fondurile doritoare de contribuții mari din partea organizațiilor străine sau internaționale trebuie să fie însă pregătite să atingă standardele de performanță, mai ales în domeniul aprecierii și selectării proiectelor, răspunderii și transparenței. Mecanismele și forurile existente pentru facilitarea comunicării și cooperării între IFI, donatori și fonduri pot fi utilizate cu mai multă eficacitate și se pot crea noi oportunități de cooperare. *Așa cum se stipulează și în declarația Conferinței Ministeriale din 1998 de la Arhus, donatorii și fondurile trebuie să conlucreze mai strâns la dezvoltarea capacităților de parteneriat.*

Politica privind finanțarea

Politica privind finanțarea trebuie să arate clar următoarele:

- domeniul finanțabil (calitatea aerului, gestiunea deșeurilor, gospodărirea apelor, biodiversitate etc.);
- dimensiunea proiectelor eligibile (limita maximă și minimă);
- instituțiile și firmele eligibile (municipalități, firme private, ONG-uri etc.);

- limita de cofinanțare obligatorie și forma acesteia (care este suma minimă a contribuției proprii, dacă se acceptă contribuția în natură etc.);
- forma de finanțare (subvenție, împrumut) și limitele acesteia.

Prioritizarea și selectarea proiectelor

Pentru prioritizarea proiectelor este nevoie de criterii de prioritizare. Se pot folosii două serii de criterii. O primă serie de criterii va fi de natură economică care să arate viabilitatea firmei și capacitatea ei de a rambursa creditul obținut iar o a doua serie ține seama de îmbunătățirea factorilor de mediu.

Selectarea proiectelor ar trebui să se facă în ordinea descrescătoare a eficienței lor: la același nivel de ameliorare a mediului se vor selecta proiectele cu cele mai reduse costuri sau, la aceleași costuri, se vor selecta proiectele cu cea mai mare ameliorare a calității mediului.

4.3. Surse de venit pentru Fondurile de mediu

Ghidul OECD privind aplicarea instrumentelor economice în politica de mediu (OECD, 1991 și 1999) oferă o imagine clară a impozitelor și taxelor de mediu și a altor tipuri de instrumente economice. În acest ghid se sugerează mai multe criterii de bază ce ar trebui analizate atât pentru sistemul de stimulente, cât și pentru cel de generare a veniturilor: eficacitatea pentru mediu; eficiența economică și administrativă (minimizarea costurilor de conformare și a celor administrative); echitate și acceptabilitate. Acest fapt implică mai multe elemente ce trebuie cuprinse în sistemul de obținere a veniturilor:

- cadru legal și obiective clare;
- domeniu de aplicare bine definit;
- mod de operare simplu;
- integrare cu politicile sectoriale;
- costuri scăzute de punere în aplicare;
- evaluarea consecințelor economice și redistributive;
- conformare la principiile generale de comerț național și internațional (inclusiv Principiul Poluatorul Plătește), la politica fiscală și la politica de protecție a mediului.

4.3.1. Venituri externe ale FM

Veniturile externe ale FM se pot clasifica în patru categorii; (1) transferuri de la bugetul de stat; (2) venituri cu destinație specială din instrumente legate de mediu; (3) donații; și (4) împrumuturi rambursabile sau nerambursabile din străinătate.

Alocațiile de la buget sau transferurile de la bugetul de stat pot proveni din veniturile generale sau din surse cu destinație specială cum ar fi încasările din privatizare. Aceste transferuri pot fi făcute anual sau pe termen limitat. În general, dacă suma și sursa nu sunt specificate în legislație sau prin alte documente juridice cu caracter obligatoriu, fondurile trebuie să concureze pentru aceste venituri cu celelalte instituții și programe guvernamentale și neguvernamentale. Aceasta se poate dovedi un stimulent pentru ca fondurile să-și demonstreze valoarea și capacitatea de a gestiona aceste venituri sau poate fi o piedică.

Veniturile speciale din taxele de mediu sunt în general transferate în fonduri de către autoritățile fiscale. Principala diferență între taxele de mediu și alocațiile de la buget este aceea că primele pot genera și beneficii pentru mediu. De exemplu, taxele și amenzile pentru poluare, dacă sunt stabilite comparativ cu costurile de reducere, se pot dovedi stimulative pentru ca activitățile pentru care s-au aplicat să reducă nivelul poluării. Instrumentele legate de mediu sunt taxele și amenzile pentru poluare, impozitele pe resursele naturale, taxele pe produse, tarifele și taxele de autorizare și licență.

Donațiile sunt contribuții din partea unor persoane sau firme, vărsate direct în fond. De obicei, Fondurile trebuie să aloce timp și resurse pentru a mări și susține aceste donații.

Împrumuturile externe rambursabile și nerambursabile au constituit o sursă importantă de venituri, mai ales sub formă de capital de pornire pentru înzestrări și fonduri de rulment. Unul dintre principalele avantaje ale participării străine la capitalizarea fondurilor este acela că adesea se cere fondurilor să adopte practica internațională recunoscută pentru a se asigura responsabilizarea și transparența operațiunilor pe care le efectuează .

Tabelul 4-1 oferă o privire de ansamblu asupra acestor patru tipuri de venituri externe pentru Fondurile de mediu. Pentru fiecare formă de venit este dată o scurtă descriere și exemple de fonduri care au folosit acest instrument. Totodată, este notat principiul venitului folosit de obicei pentru a susține încasarea acestuia. Pentru mai multe dintre aceste instrumente, pot exista obstacole ce trebuie depășite pentru a asigura menținerea veniturilor în timp. În sfârșit, sunt identificate pentru fiecare instrument și posibile beneficii în afara venitului generat.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabelul 4-1:

Tipuri de venituri externe pentru fondurile de mediu

Instrumente	Descriere	Exemple	Principiul venitului:	Susținere în timp	Alte beneficii
1. Alocații bugetare	Transfer de resurse de la bugetul de stat în contul fondului; pot fi venituri generale sau cu destinație specială	Alocații bugetare (Slovacia, Mexic); Venituri din privatizare (Cehia, Estonia)	Prioritizare politică	Angajamentul guvernului de a susține și sprijini cheltuielile din fond	Mai bună responsabilizare, revendicare a alocațiilor în baza performanțelor
2. Taxe și amenzi pentru poluare (Taxe Pigouviene)	Impuneri pentru emisii atmosferice poluante, evacuări de poluanți în ape, eliminarea deșeurilor; amenzi pe cantitatea ce depășește valorile maxime admisibile și adesea încasate cu rate mai mari decât taxele; amenzi pentru deversări ilegale sau accidentale	Taxe și amenzi pentru poluarea aerului, apei și pentru deșeuri (Fondurile poloneze național și regionale, Fondurile ruse național și regionale); Prejudicii marine (Fondul egiptean pentru protecția mediului); amenzi pe folosința terenurilor (Slovenia)	Principiul prejudiciului adus mediului	Creșterea ratelor unitare și/sau extinderea razei de încasări pentru a menține veniturile pe măsură ce scade poluarea din fiecare unitate	Dacă sumele sunt suficient de mari, pot crea stimulente pentru reducerea poluării sau pot conduce la încălcarea legislației
3. Impozite pe resurse naturale	Încasări pe baza consumului/extracției de resurse regenerabile și/sau neregenerabile	Taxe pe extracția de minerale (Estonia, Fondul național polonez)	Principiul beneficiilor pentru mediu	Indexarea taxelor nominale	Pot încuraja îmbunătățirea eficienței utilizării resurselor, substituirea cu alternative mai puțin costisitoare, reciclarea
4. Taxe pe produse	Încasări pe baza produselor ce contribuie la niveluri excesive de poluare sau de deșeuri	Accize pe combustibil (Fondul național din Bulgaria, Ungaria); taxe pe ambalaje (Letonia); alte taxe pe produse	Principiul prejudiciului adus mediului	Mărimea taxei trebuie să fie sensibilă la schimbările de cerere pe piață, creșterea PIB și schimbările tehnologice	Dacă sumele sunt suficient de mari, pot crea stimulente pentru reducerea poluării sau a deșeurilor
5. Tarife	Taxe percepute de la utilizatorii de parcuri sau unități turistice, servicii de protecție a mediului ca alimentări cu apă, canalizare sau colectarea deșeurilor	Taxe turistice (Belize)	Principiul beneficiilor, Posibilitatea de a plăti	Depinde de disponibilitatea de plată	Utilizatorii pot cere produse de calitate mai bună (ex., servicii de colectare a gunoiului, dotări în parcuri)

BCU IAȘI / CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

Instrumente	Descriere	Exemple	Principiul venitului:	Susținere în timp	Alte beneficii
6. Taxe de autorizare și licențe	Taxe percepute pentru servicii asigurate de către agențiile care eliberează autorizații și licențe	Taxe administrative (Fondul național din Bulgaria); Taxe de autorizare (Fondul pentru mediu din România)	Principiul beneficiilor, Capacitatea de plată (dacă taxa este calculată în raport cu valoarea activului pentru care se solicită licența)	Menținerea taxelor la nivele care să acopere costurile de asigurare a acestor servicii	Asigurarea unor servicii de mai bună calitate (ex., întârzieri mai mici, analiză mai bună)
7. Donații	Daruri de la persoane fizice și juridice	Donații individuale (Fondul egiptean pentru protecția mediului)	Disponibilitatea de a plăti, capacitatea de plată, principiul beneficiilor	Campanie de conștientizare, menținerea punctelor de încasări, tratament fiscal favorabil pentru donații mari	Creează mai puține distorsiuni pe piață, mecanismul de solicitare a donațiilor poate face să crească conștientizarea de către public
8. Credite	Asistență bilaterală și multilaterală sub formă de împrumut nerambursabil sau ștergere de datorii; conversia datoriei externe	Grant pentru capitalizare inițială (UE pentru Lituania și Letonia); Granturi de înzestrare; schimb de datorii contra mediu (Elveția pentru Bulgaria, SUA, Franța și Elveția pentru Polonia; schimburi private datorii contra mediu (intermediate de WWF în Filipine)	Prioritizare politică	Nu pot fi menținute, de obicei acționează o singură dată sau pe termen limitat	Pot încuraja proceduri mai responsabile sau mai transparente
9. Împrumuturi de la IFI	Împrumut de la Banca Mondială sau altă IFI pentru capitalizarea inițială a Fondului	Împrumuturi ale Băncii Mondiale pentru crearea NPAF în Rusia și Fondului de dezvoltare de mediu din Slovenia	Disponibilitatea de a plăti, capacitatea de plată, prioritizare politică	În general nu se mențin, de obicei o singură plată sau cu reînnoire	Pot încuraja proceduri mai responsabile sau mai transparente

Sursa: Glen D. Anderson., Environmental Funds in CEE Countries: Status Report., Harvard Institute for International Development, June 9, 1998

4.3.2. Venituri interne ale FM

A doua categorie de surse de venit – veniturile interne – implică utilizarea propriului capital circulant pentru generarea de venituri suplimentare. În general, veniturile fondului sunt generate de investirea capitalului de lucru în conturi purtătoare de dobândă sau alte oportunități de investiții (care aduc rate

de venit mai mari), sau prin efectuarea de plăți pentru proiecte de mediu sub formă de împrumut sau participații la capital. Deşi ambele tipuri de activități au ca scop generarea de venituri în fond, acesta este doar un scop secundar pentru acțiunea de finanțare a proiectelor, care trebuie să producă beneficii pentru mediu prin susținerea de proiect şi afaceri în domeniul protecției mediului. Tabelul 4-2 oferă o privire de ansamblu pentru fiecare mecanism de obținere a veniturilor din fond.

Tabelul 4-2:

Opțiuni de generare a veniturilor din surse interne

1. Conturi purtătoare de dobândă	
Descriere:	Venituri din sumele necheltuite, depuse în conturi bancare cu dobândă
Exemple:	Majoritatea fondurilor de mediu pot obține venit din conturi bancare
Beneficii pentru mediu:	Suplimentarea sumelor ce pot fi investite
2. Gestionare de active	
Descriere:	Investirea sumelor disponibile, adesea într-un portofoliu de mai multe instrumente financiare
Exemple:	Fonduri pentru conservare, alte cazuri
Beneficii pentru mediu:	Dacă portofoliul specifică investiții în fonduri sau acțiuni „verzi"
3. Împrumuturi	
Descriere:	Împrumuturi acordate solicitanților pentru finanțarea proiectelor de reducere a poluării sau de protecție a mediului; de obicei, credite „cu facilități" oferite cu rate favorabile ale dobânzii şi alte asemenea clauze
Exemple:	Credite „cu facilități" (Fondurile național şi regionale din Polonia, NPAF din Rusia, Fondul de dezvoltare de mediu din Slovenia, Fondurile de investiții pentru mediu din Lituania şi Letonia)
Beneficii pentru mediu:	Accesul la creditele „cu facilități" puternic determinat de posibilitatea proiectului de a genera beneficii pentru mediu şi de a fi returnat împrumutul
3. Participare la capital	
Descriere:	Fondul participă cu acțiuni la demararea unei afaceri de mediu, de exemplu, dezvoltarea unei surse locale de echipament pentru controlul poluării
Exemple:	Fondul național polonez, Fondul federal de mediu din Rusia, Fondul național din Bulgaria
Beneficii pentru mediu:	Pot apărea beneficii indirecte dacă firmele debutante pot furniza bunuri şi servicii de mediu la costuri mai mici decât furnizorii externi

4.3.3. Venituri folosite pentru Fondurile de mediu din țările ECE

În țările ECE sunt înregistrate peste 20 de instituții cu rol de Fond de mediu (vezi Anexa 4). Aceste fonduri sunt finanțate dintr-o varietate de surse interne sau externe (vezi tabelul 4-3). Marea majoritate a instrumentelor utilizate pentru capitalizarea fondurilor sunt: penalități şi taxe pe poluare, rambursarea împrumuturilor şi dobânzile, profit din operații financiare şi suprataxe pe diverse produse. Se mai folosesc şi alte surse cum ar fi: taxe pe

activități miniere, pe deșeuri, transferuri de la bugetul de stat, conversia datoriei externe etc.

Este important de subliniat că sursele de venit evoluează continuu, unele dintre ele reducându-se sau dispărând, altele extinzându-se și altele cu totul noi putând apărea. Deși există excepții, *majoritatea fondurilor au înregistrat o creștere a veniturilor,* cel puțin nominală. De exemplu, în 1994 veniturile comasate ale celor opt fonduri naționale din țările din Europa Centrală și de Est (ECE) analizate aveau în total 591 milioane USD (valoare nominală pe baza cursului mediu anual de schimb), în timp ce cifra pentru 1997 era de 720 milioane USD (vezi Anexa 6 și Anexa 7). Cifrele corespunzătoare pentru cele opt fonduri naționale de mediu din NSI totalizau circa 15 milioane USD în 1994 și 36 milioane în 1997. Aceste venituri provin în primul rând din taxe și amenzi pentru poluare (ex. emisii atmosferice și evacuări de ape uzate), dar și din taxe pe utilizarea resurselor naturale (ex. consum de apă, minerit) și pe anumite produse (ex. combustibili, ambalaje).

Tabelul 4-3:

Cele mai uzuale surse de venituri pentru Fondurile de mediu din țările ECE

Surse de venit	Nr. de Fonduri care utilizează sursa
1. Taxe de mediu	>10
2. Penalități pentru poluare	10
3. Taxe și suprataxe pe activități miniere	3
4. Rambursare de împrumuturi și dobânzi	9
5. Profit din operațiuni financiare	5
6. Alocații de la bugetul de stat	1
7. Din privatizare	5
8. Suprataxă pe combustibil și carburanți	4
9. Taxă pe produs	6
10. Taxă pe deșeuri	1
11. Accize/taxă pe ambalaje	1
12. Conversia datoriei externe	2
13. Împrumuturi de la Banca Mondială	1

Sursa: Date din Anexa 4.

Unele fonduri (Slovenia, Estonia și Cehia) utilizează venituri din privatizare ca sursă semnificativă, în timp ce altele (ex. din Polonia și Rusia) au obținut profituri substanțiale din propriile operațiuni financiare. Deoarece acordarea de împrumuturi a devenit o formă mai importantă de plată pentru multe fonduri din regiune, veniturile din rambursarea creditelor (adesea cu dobândă) au crescut proporțional. Sursele externe contribuie și ele tot mai mult

la veniturile fondurilor din regiune: două fonduri au fost create pe baza conversiei datoriei externe contra investiții de mediu (Eco-Fondurile din Polonia și Bulgaria); Fondul pentru dezvoltarea mediului din Slovenia și Fondul național pentru reducerea poluării din Rusia (NPAF) au fost capitalizate, cel puțin parțial, din împrumuturi ale Băncii Mondiale; noi „fonduri de investiții de mediu" au fost create în Letonia și Lituania cu capital de pornire furnizat de UE.

4.3.4. Donatori și instituții financiare internaționale

Sursele externe pot fi dirijate prin Fondurile de mediu sub formă de *împrumuturi nerambursabile* sau *concesionale* (cu facilități) de la donatori bilaterali, sau de *împrumuturi la cursul pieții* din partea unor instituții financiare internaționale sau bănci comerciale internaționale. „Conversia datoriei externe în schimbul investițiilor de protecție a mediului" este un caz aparte discutat în continuare.

Donatorii bilaterali și instituțiile financiare internaționale pot constata că utilizarea Fondurilor de mediu ca intermediari pentru finanțarea investițiilor de mediu poate presupune o serie de avantaje, cum ar fi:

- Multe fonduri de mediu au acumulat experiență în identificarea unor proiecte de mediu promițătoare, dintre care unele răspund priorităților donatorilor străini;
- Unii donatori bilaterali și instituții financiare internaționale întâmpină probleme în identificarea unui partener local pentru cofinanțare. În multe situații, acești donatori și instituții au nevoie de o astfel de finanțare deoarece angajamentul financiar local asigură autosusținerea proiectelor. Fondurile de mediu pot găsi resursele de cofinanțare a investițiilor de mediu;
- Fondurile de mediu pot fi mai în măsură să apeleze la aranjamente de finanțare creativă decât guvernul sau ministerele. Portofoliul lor de proiecte este de obicei flexibil și poate conține proiecte ce respectă deja condițiile speciale impuse de donatori;
- Fondurile de mediu pot oferi o modalitate economică eficientă de dirijare a finanțării oferite de donatorii bilaterali sau instituțiile financiare internaționale micilor proiecte sau beneficiari fără resurse considerabile.

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Pe de altă parte, atât donatorii cât și țările beneficiare pot întâmpina diferite *reținere* față de utilizarea Fondurilor de mediu ca intermediari. Între acestea se pot aminti:

- Fondul poate avea proceduri neadecvate sau chiar divergente față de cele dorite de instituția finanțatoare străină, în ceea ce privește managementul proiectelor și analiza financiară;
- Pot apărea probleme la obținerea garanțiilor guvernamentale, cerute de cele mai multe împrumuturi oficiale. Dacă Fondurile de mediu sunt separate de bugetul de stat, guvernul poate să refuze asumarea răspunderilor Fondului și atunci garanția guvernamentală trebuie obținută separat;
- Pot exista apoi diferențe de priorități și procedură. Creditele nerambursabile sau concesionale conțin adesea clauze prin care se asigură anumite beneficii țării donatoare. Fondurile de mediu, care gestionează resurse publice interne, sunt obligate să trateze priorități de mediu interne. Diferențele de priorități pot fi uneori atât de mari încât să nu se poată identifica nici un proiect reciproc acceptabil. Această problemă poate fi complicată de faptul că adeseori diverși donatori utilizează și solicită practici de gestiune și proceduri de raportare diferite, îngreunând și mai mult activitatea unor destinatari deja suprasolicitați (EAP, 1993).

În ciuda acestor posibile dificultăți, colaborarea cu donatorii internaționali poate prezenta și avantaje importante.

În primul rând, în mod clar se creează oportunitatea obținerii unei noi surse de venit. În al doilea rând, colaborarea cu donatorii bilaterali și instituțiile financiare internaționale poate oferi ocazia de a învăța noi metode de evaluare economică și eficiență pentru mediu a proiectelor, de urmărire a proiectelor, sau de gestiune financiară.

Utilizarea conversiei datoriei externe, în schimbul măsurilor de protecție a mediului, depinde în alte situații în mod clar de două considerente majore: *interesul guvernului de a urmări reducerea datoriilor externe și măsura în care guvernele donatoare sunt dispuse să acorde reducerea datoriei, mai ales în scop de protecție a mediului.* În plus, trebuie remarcat că la schimbul datoriei externe a Poloniei s-au stabilit cerințe specifice față de țările donatoare: s-au finanțat proiecte cu semnificație internațională și s-a stipulat transferul de tehnologie și achiziționarea de echipamente din țările donatoare.

4.3.5. Crearea unui sistem eficace de venituri

Taxele pe emisii utilizate în prezent de țările în tranziție au mai multe inconveniente. În mod deosebit, o problemă majoră este adesea *eficiența administrativă scăzută*: în cazuri frecvente sistemele sunt prea complexe și nu țin seama de reacția diferitelor grupuri vizate și de capacitatea administrativă necesară pentru încasarea veniturilor. Moștenirea gestiunii centralizate și a sistemului de comandă și control, cu puterea coercitivă considerabilă a statului, creează în prezent frecvente eșecuri de gestionare când se aplică noua regulă a jocului economiei de piață și a societății democratice.

Unele țări în tranziție au sisteme foarte sofisticate de taxe pe emisii ce depășesc capacitatea de gestionare a autorităților de protecție a mediului: sunt impuse taxe pe emisii pentru câteva zeci de poluanți dintre care numai câțiva pot fi monitorizați[31]. Diferitele scutiri și regulile speciale, discreționare măresc nejustificat costurile administrative, subminând astfel capacitatea de aplicare. Îndeosebi scutirea de taxe la latitudinea autorităților de protecție a mediului este un exemplu de prost obicei moștenit dintr-o economie planificată centralizat, caracterizată prin slabe constrângeri bugetare.

Trebuie pornit de la ipoteza că unele din grupurile vizate vor cunoaște întotdeauna capacitatea de aplicare a legii de către autorități și vor alege dacă să se conformeze sau nu după ce vor analiza costurile oficiale de neconformare (amenzi, penalități etc.) și probabilitatea ca acestea să fie aplicate în mod real. În general, ca și pentru celelalte impozite, plățile pentru control și aplicarea legii vor fi mai dificile și mai costisitoare cu cât ratele acestor impozite vor fi mai mari.

Cele mai eficace vor fi taxele pe emisii simple și clare, mai ales pentru că pentru a asigura conformarea este nevoie de *monitorizarea* emisiilor poluante reale. *Din acest motiv, impozitele și taxele pe emisii sunt mai eficace atunci când se adresează doar câtorva poluanți cheie și unui număr limitat de surse de poluare ușor de identificat, reducând necesitatea monitorizării. Dacă gestionarea unui număr mare de poluanți și surse de poluare depășește capacitatea de administrare a autorităților, conformarea va fi probabil slabă și subminată eficacitatea întregii scheme. Dacă monitorizarea eficace este costisitoare, ca de exemplu în cazul unui număr mare de surse mici, unele țări din Europa centrală și estică, precum și state membre ale OECD, utilizează taxe în sumă fixă sau măsurători indirecte pe baza tehnologiei și nivelului*

[31] În Rusia se monitorizează peste 1550 de substanțe care pot polua apa iar în România se taxează peste 150 de substanțe chimice.

producției. O abordare modestă poate oferi baza pentru extinderea ulterioară la surse mai numeroase și un număr mai mare de poluanți.

Taxele pe produse prezintă unele avantaje față de taxele pe emisii. Colectarea și urmărirea aplicării pot fi mult mai ușoare, mai ales în sisteme în care taxele sunt introduse pentru un număr mic de produse importante, ca de exemplu combustibilii. Taxele pe produse pot fi mai ușor asimilate în sistemul fiscal existent, nemaifiind necesar un sistem nou de administrare și control. Cu toate acestea, în țările unde se percep deja taxe pe emisii pot apărea reticențe de ordin politic față de extinderea acestui nou tip de taxe.

În general, orice tip de sistem de impozite și taxe de mediu funcționează mai bine dacă este *simplu și transparent.* Schemele complexe nu fac decât să îngreuneze mecanismul de administrare. În plus, pot apărea dificultăți politice acolo unde există diferențe de impozitare între diferite regiuni sau industrii. Dacă emisiile din diferite sectoare economice sau în anumite zone geografice sunt impozitate diferit, industriile pot exercita presiuni la nivel administrativ pentru a obține și alte modificări în avantajul lor. Taxele pe emisii *cu rol stimulativ* însă, se pot aplica diferit în diferite regiuni datorită diferențelor locale de mediu. Dacă totuși efectul stimulativ nu este eficient, o rată uniformă a impunerii ar putea fi mai acceptabilă din punct de vedere politic. Diferențele de impozitare pun probleme și în cazul taxelor pe produse. Taxele regionale pe produse s-au dovedit impracticabile, deoarece este imposibil să împiedici consumatorii să cumpere un anumit produs de la furnizorii din regiuni mai îndepărtate, dar în care taxele respective nu se aplică.

În același timp, trebuie ca taxele și impozitele de mediu să nu creeze stimulente sau efecte nedorite, în special în combinație cu alte scheme de impozitare. Un exemplu de problemă care poate apărea este dacă să se permită societăților să-și deducă taxele de mediu din obligațiile fiscale. Dacă da, aceasta se poate traduce printr-un transfer de la contribuabili, în general, la poluatori, care pot plăti impozite mai mici. Astfel se ajunge la penalizarea producătorilor „curați" cu emisii mai mici și reduce motivația de a adopta o structură industrială mai puțin dăunătoare mediului[32].

Un alt aspect important pentru țările aflate în tranziție este alegerea *mecanismelor de încasare* adecvate. Taxele de mediu pot fi încasate fie de autoritățile de protecție a mediului (inclusiv de Fondul pentru mediu) fie de cele fiscale. Un argument în favoarea încasării lor de către autoritățile de mediu este acela că, deoarece sunt cele ce vor cheltui aceste venituri, vor fi și mai

[32] Un exemplu ilustrativ este cel din Polonia, unde poluatorii își puteau deduce taxele pe emisii din impozitele pentru persoane juridice din momentul perceperii taxei. Acest fapt, împreună cu problemele de aplicare, a permis unor poluatori să-și reducă volumul impozitelor fără a plăti în realitate taxele pe emisii.

interesate să le încaseze mai eficient. Totodată, veniturile speciale sunt resurse extrabugetare şi autoritățile fiscale sunt mai puțin motivate să se implice decât în cazul taxelor şi impozitelor obişnuite.

Există însă argumente şi pentru însărcinarea autorităților fiscale cu colectarea acestor venituri. Acestea dispun deja de structura administrativă necesară încasării de impozite. Autoritățile fiscale pot fi mai bine pregătite să urmărească aplicarea cerințelor legale – de exemplu, autoritatea de a pune sechestru pe proprietăți sau depozite bancare ale datornicilor. Autoritățile de protecția mediului nu au de obicei astfel de prerogative, trebuind să acționeze în justiție rău platnicii. Totodată, deoarece autoritățile fiscale nu sunt direct interesate de încasarea acestor venituri, se poate argumenta că sunt mai în măsură să stabilească un sistem neutru de încasări.

Taxele pe produse au avantajul că pot fi simplu adăugate sistemelor existente de impozitare indirectă administrate de autoritățile fiscale, ceea ce diminuează cerințele administrative. De exemplu, taxa pe carburanți se poate grefa pe sistemul de accize existent. Sistemul este cel mai uşor pentru impozite bazate pe valoarea produselor la prețuri de producție. Taxele pe emisii însă, depind de monitorizarea efectivă a poluării şi pot fi calculate şi încasate cel mai bine de către autoritățile de protecție a mediului.

4.4. Susținerea adecvată a finanțării în perioada de tranziție

Este important să se asigure venituri sigure şi stabile la Fondurile de mediu pe perioada funcționării acestora. În mod deosebit, *inflația* poate reduce nivelul veniturilor în perioada de tranziție. În plus, la conceperea mecanismelor de obținere a veniturilor pentru Fonduri, trebuie să se țină seama de acceptabilitatea acestor mecanisme. **Dacă nu se adoptă prevederi corespunzătoare, inflația poate eroda baza de venituri a Fondurilor de mediu. Problema este specifică mai ales fondurilor bazate pe taxe pe emisii; taxele pe produse stabilite ca procent din valoarea produsului însă, vor creşte o dată cu prețul produsului**[33].

[33] Experiența Poloniei constituie o ilustrare a celor două mecanisme ce pot fi folosite pentru a face față inflației. Anterior, legislația lega automat rata impozitării de indicele inflației. Această soluție înlătura incertitudinea evoluțiilor neașteptate şi reducea vulnerabilitatea față de factorii de presiune. Apărea însă o problemă majoră care a devenit crucială la inflații mari – ajustările erau indexate la rata inflației din perioada anterioară. Mai mult, indicele oficial al inflației pe un anumit an nu era cunoscut până în anul următor. Din aceste motive, taxele pe poluare din Polonia au scăzut semnificativ ca valoare reală între 1988 şi 1990. După aceea, Parlamentul a acordat drept administrației centrale să revizuiască periodic rata impozitării; Ministerul Mediului indexează acum anual rata impozitării cu rata inflației prognozată pentru anul următor.

În acest sistem, taxele de mediu sunt tratate diferit de legislația privind impozitele obișnuite, a căror rată nu poate creşte doar prin acțiune administrativă. Şi aşa, sistemul a ridicat semne de întrebare în legătură cu acordarea unei latitudini atât de mari administrației guvernamentale necesitând de asemenea cooperarea între autoritățile economice şi cele de protecție a mediului cu privire la coeficientul de indexare corespunzător.

Pentru a asigura un flux de venituri relativ stabil pe mai mulți ani, poate fi de dorit şi o *diversificare a surselor de venit*. O alternativă ar fi combinarea unui număr mic de taxe pe emisii şi taxe pe produse. Ar fi de asemenea util să se încerce prognozarea modificărilor posibile ale nivelurilor de poluare şi modelelor de consum ce ar putea influența veniturile.

Pentru a asigura susținerea în timp, este important să se promoveze şi *acceptabilitatea sistemului de venituri*, mai ales între grupurile vizate pentru plata taxelor. **În privința acceptabilității sistemului de taxe trebuie să ne preocupe două lucruri: aspectele distribuționale şi impactul asupra competitivității** (vezi CASETA 7 privind impactul distribuțional al taxelor şi impozitelor). În general, taxele şi impunerile de protecție a mediului cu scop de obținere de venituri vor avea probabil un impact foarte mic comparativ cu alte costuri şi constrângeri cu care se confruntă firmele şi familiile. Cu toate acestea, ele pot deveni probleme politice importante şi trebuie să fie bine studiate pentru introducerea unor noi sisteme de taxe sau reformarea celor existente.

Taxele sau impozitele pe emisii fac să crească costurile de producție ale întreprinderilor poluatoare, care pot pretinde că astfel le scade competitivitatea internațională. Însă, cel mai probabil, efectul impunerilor de mediu cu scop de obținere de venituri va fi pus în umbră de alte costuri ale perioadei de tranziție. Se poate de asemenea observa că taxele mai mari, cu rol stimulativ, deşi pot crea probleme de adaptare pe termen scurt, ar trebui teoretic să promoveze un avantaj competitiv pe termen lung, prin încurajarea întreprinderilor interne să folosească mai eficient resursele. Un alt aspect important este acela că Fondurile de mediu bazate pe taxe pe emisii vor trebui să facă față cererii agenților plătitori de taxe de a folosi resursele astfel obținute pentru finanțarea propriilor cheltuieli de reducere a poluării. Dacă cheltuielile Fondului sunt direct legate de sursele de venit, ele pot deveni „elementul de atracție" pentru un grup vizat şi modifică acceptabilitatea politică pentru măsurile de politică a mediului.

CASETA 7
Impactul distribuțional al sistemelor fiscale

Un aspect important ce trebuie clarificat în legătură cu efectul distribuțional al impozitării de mediu este distincția dintre *incidența finală* (respectiv gospodăriile care suportă în final impozitarea) și *incidența formală* (respectiv plătitorul de impozite) (v. Smith, 1993). Este dificil de evaluat schema incidenței finale, dar este important pentru clarificarea dezbaterii politice.

Din motive de echitate, guvernul poate dori să evite impozitarea cu *impact distribuțional regresiv* respectiv, cea în care plata impozitelor constituie o proporție mai mare din cheltuielile totale ale gospodăriilor sărace. În schimb, plățile necesare pentru impozite cu *impact distribuțional progresiv* reprezintă o cotă mai mare din impozitul plătit de gospodăriile mai bogate. Impozitele pe combustibili, de exemplu, au un impact distribuțional regresiv în multe țări. Taxele pe benzină, însă au de obicei un impact distribuțional progresiv.

Efectele distribuționale pot fi un argument pentru taxele pe produse pentru obținerea de venituri atunci când se alege produsul și se stabilește rata impozitării. În acest caz, atât eficiența (elasticitatea) cât și echitatea sunt considerente importante. De exemplu, toate celelalte datele rămânând constante, bunurile cu elasticitate mare a cererii trebuie să fie impozitate relativ mai puțin.

Deciziile de consum pot fi afectate în mod semnificativ. Bunurile cu elasticitate mică a prețului sunt considerate o bună bază de impozitare deoarece sumele plătite ca impozite rămân destul de stabile în timp și previzibile. Din punctul de vedere al echității, guvernul poate prefera să stabilească impozite mici pe bunuri pentru care gospodăriile cu venituri mici cheltuie o mare parte a bugetului familiei. Alte considerente legate de taxele pe produse sunt posibilitatea apariției unui efect de substituție, cu deplasarea consumului spre bunurile înlocuitoare neimpozitate. În multe cazuri, efectele asupra taxelor de mediu pe produse pot fi mult contracarate de cele ale altor taxe ca de exemplu accize și taxe pe valoarea adăugată. În general, aspectele de mediu și cele distribuționale trebuie tratate separat, prin politici guvernamentale distincte (OECD, 1994b).

Această abordare nu încalcă interpretarea extinsă a Principiului Poluatorul Plătește dacă, așa cum am mai arătat, taxele de protecție a mediului nu sunt deductibile din impozite. În general vorbind, însă, *Fondurile de mediu nu trebuie să permită alocarea internă a sumelor disponibile*, și nici alte forme de relaționare a plăților de modul de finanțare. Această practică poate determina scăderea eficienței programelor susținute de Fond, al căror scop este obținerea și dirijarea resurselor pe probleme și proiecte de mediu prioritare. De fapt, dacă fondurile generale de mediu nu sunt folosite sau nu este nevoie să îndeplinească acest rol, atunci se poate analiza înlocuirea lor cu alte instrumente, ca de exemplu fonduri specifice, reglementări directe sau taxe pe emisii cu rol stimulativ, sau acorduri voluntare cu poluatorii.

Pentru dezvoltarea acceptabilității în elaborarea unui nou sistem sau reformarea celui existent trebuie parcurse mai multe etape. Este necesară o pregătire adecvată și studiere a noilor indicatori de venit, mai ales dacă măsurile fiscale pot influența decizia de producție/consum, competitivitatea sau redistribuirea veniturilor. Discuțiile cu grupurile vizate și cu alți factori de interes pot ajuta la rezolvarea conflictelor și identificarea problemelor neprevăzute. Ori de câte ori este posibil, trebuie să existe o perioadă de

acomodare bine definită între anunțarea unei noi politici și momentul în care aceasta devine efectivă. Această perioadă permite poluatorilor să introducă măsurile de reducere a poluării, reducându-și costurile de adaptare. Costurile amânate sunt de obicei mai acceptabile din punct de vedere politic. În plus, trebuie analizat cu atenție echilibrul dintre ambiția presupusă de un nou sistem și probabilitatea implementării sale.

Așa cum s-a arătat, *sistemele de venituri simple și transparente sunt cele care funcționează cel mai bine în perioada de tranziție*. Obiectivele sistemului de obținere a venitului trebuie să fie clare – obținere de venituri sau creare de stimulente pentru controlul poluării. Totodată, relația dintre sistemul de venit și celelalte sisteme fiscale și politica de mediu trebuie să fie cât se poate de clară. Nu ar avea sens să se dea destinație specială taxelor de mediu dacă obiectivul este promovarea stimulentelor de reducere a poluării; n-ar avea sens nici dacă „înverzirea" structurii fiscale – respectiv schimbarea bazei de impozitare de la capital și forță de muncă la consumul de resurse – este obiectivul politicii fiscale.

După ce un sistem de taxe pe emisii funcționează eficient și a devenit acceptabil, poate fi utilă extinderea acestuia spre noi categorii de poluatori și noi tipuri de poluanți – câtă vreme eficiența rămâne aceeași. *Extinderea taxelor poate fi necesară pentru menținerea veniturilor dacă poluatorii tradiționali, cu volum mare de emisii își reduc activitatea datorită unor schimbări structurale sau aplicării unor măsuri de control al poluării.*

Pe de altă parte, asemenea schimbări pot fi un semnal că s-a redus rațiunea de existență a fondului de mediu. Un sistem operant de obținere de venituri din taxe pe emisii poate fi folosit și ca bază pentru un viitor sistem de stimulente.

4.5. Mecanismul de finanțare și managementul fondurilor de mediu

În stadiile primare ale operațiunilor FM, subvențiile erau distribuite întreprinderilor în primul rând sub formă nerambursabilă. Reformele ulterioare și pe perioada tranziției au avut tendința să sporească independența financiară a întreprinderilor și să ducă la o conștientizare mai mare a acestora privind costurile de capital. Subvențiile care nu au acoperit suma totală de costuri de investiții au trebuit să fie completate prin resurse proprii sau prin împrumuturi comerciale bancare. Totuși, lipsa de experiență a sectorului comercial bancar în planificarea centrală și pe perioada tranziției a limitat accesul la credite, împrumuturile cu dobândă subvenționată fiind folosite să suplimenteze sau să înlocuiască finanțarea prin grant. În China, de exemplu, împrumuturile cu

dobândă subvenționată şi-au sporit cota parte de la 5 % în 1986 la 68 % în 1991 (NEPA, 1992), iar în Republica Cehă, de la 6 % în 1992 la 28 % în 1994 (REC, 1994). Cota parte a împrumuturilor cu dobândă subvenționată este mai mare în Polonia (77 % în 1993, vezi: REC, 1994).

Totuşi, nu există nici un avantaj a-priori în folosirea împrumuturilor cu dobândă subvenționată vis-a-vis de granturi pentru a aloca resursele publice. Aceeaşi sumă de subvenții poate fi furnizată şi pe alte căi. **Furnizarea împrumuturilor cu dobândă subvenționată în locul granturilor a redus transparența FM şi a necesitat o calificare bancară de care FM au dus lipsă.** Ca răspuns la acestea, unele FM şi-au externalizat operațiunile de tip bancar către sistemul comercial bancar. Altele, (de exemplu, Bulgaria şi România), au decis să preia ele însele sarcina. Acest lucru a implicat greutăți administrative mari pentru FM, şi a creat numeroase ineficiențe. **De asemenea, stabilirea unui program de împrumuturi în locul furnizării de granturi a blocat în mod inutil resursele financiare, de vreme ce subvenția a trebuit să se extindă pe întreaga perioadă a împrumuturilor (sub forma unei diferențe între piață şi subvenționarea ratei dobânzii).**

În general, operațiunile bancare nu ar trebui preluate de către FM, ar fi mai bine să fie lăsate sistemului bancar. Dacă FM decide să furnizeze împrumuturi cu dobândă subvenționată în locul granturilor, ar trebui să minimizeze expunerea lor în fața riscului comercial. De exemplu, este preferabil ca rambursarea diferenței dintre ratele de profit comerciale şi cele subvenționate să fie făcută băncilor comerciale care îşi extind împrumuturile pentru proiectele de mediu, în locul împrumuturilor directe acordate de fond. Sprijinul acordat operațiunilor de împrumut ale băncilor comerciale (i) ajută la externalizarea funcțiilor bancare unde FM nu au nici o calificare; (ii) introduce tehnici de evaluare a mediului în estimarea proiectului băncii; şi (iii) impune reglementări mai riguroase şi supravegherea operațiunilor financiare.

Unele FM au făcut paşi pentru a separa o parte din funcțiile lor comercial bancare prin finanțarea băncilor ecologice. În Polonia, de exemplu, FM au fost co-fondatoare a Băncii de Protecție a Mediului, iar în Federația Rusă, FM a furnizat 80 % din capitalizarea inițială a Băncii naționale pentru Protecția Mediului (Econatsbank). Băncile ecologice pot facilita investițiile în zonele cu prioritate, de exemplu, în tehnologiile de mediu adecvate sau în accelerarea conversiei în combustibili ecologici în gospodării. Experiența țărilor OECD demonstrează că programele de credite direcționate au fost deseori folosite în țările dezvoltate pentru a sprijini temporar, de exemplu, introducerea de noi tehnologii în sectorul privat. Asemenea programe ar trebui legate, totuşi, de o aplicare rapidă a reglementărilor de mediu pentru a schimba comportamentul întreprinderilor şi pentru a mobiliza resursele acestora. Ulterior, îmbunătățirile

în mediu nu necesită în mod deosebit investiții mari de capital. Practicile de planificare centrală vechi care au avut tendința să accentueze rolul investițiilor și să ignore importanța unei operațiuni și a unui management eficiente, trebuiesc re-evaluate, iar măsuri alternative de cost minim, de asemenea, descoperite. Băncile ecologice nu sunt puternic motivate pentru a sprijini acest proces și pentru a ușura o schimbare în comportamentul întreprinderilor prin reducerea costului investițiilor de protecția mediului. În plus, susținute de fluxul de venituri al fondurilor de mediu, băncile ecologice nu au aceeași răspundere ca băncile normale. Pe lângă o capitalizare unică, contribuția la capital a FM pentru băncile ecologice ar trebui restricționată. În sfârșit, fără un mandat clar definit și fără obiective financiare, poate apărea o alocare a resurselor sub nivelul optim și distorsionări în sistemul financiar. Băncile ecologice, prin urmare, nefiind o formă preferată de finanțare a reducerii poluării, ar trebui să aibă un mandat limitat, și să fie transformate în instituții bancare comerciale normale.

Proliferarea alocărilor directe este o caracteristică a operării majorității FM. Veniturile derivate de la anumite grupuri de poluatori sunt desemnate a fi returnate aceluiași grup. În Polonia, de exemplu, resursele transferate FM din provincii sunt ținute în sub-conturi separate pentru returnarea lor, în vreme ce desemnarea funcțională există pentru veniturile ce vor fi reciclate pentru reducerea poluării ce implică ape saline de la extracția cărbunelui și emisii de dioxid de sulf și NOx în atmosferă.

Cel mai probabil, managementul FM este atribuit autorității centrale de protecție a mediului. În Rusia, de exemplu, Ministerul Protecției Mediului și a Resurselor Naturale deține controlul asupra fondurilor prin comitetele sale la diferite nivele guvernamentale; în Ungaria, FM a fost unul din departamentele Ministerului Mediului; în Bulgaria, colaborarea cu FM este realizată de către diverse departamente ale Ministerului Mediului, un departament funcționând ca coordonator. Rolul Ministrului Mediului este în general semnificativ în numirea directorilor FM, aprobarea instrucțiunilor privind operațiunile cu FM, și în luarea deciziei finale privind alocarea resurselor. Chiar și în Polonia, unde FM au fost stabilite de către Parlament ca o instituție structural independentă, membrii comisiei de supraveghere sunt numiți (și pot fi re-numiți) de către Ministrul Mediului. În România, fostul Minister al Apelor și Protecției Mediului era forul tutelar al Fondului pentru Mediu.

O strânsă legătură cu autoritatea centrală de protecția mediului subliniază funcțiile publice de finanțare ale FM. Deși această legătură ușurează integrarea obiectivelor politicii naționale de mediu și a priorităților în operarea FM, poate umbri categoriile de responsabilități pentru buget și operațiuni. Este astfel necesar un anumit grad de separare între conducerea instituției de protecție a

mediului şi cea a FM, pentru a distinge clar între rolurile lor, bugete şi proceduri de luare a deciziilor, şi pentru a reduce presiunea politică potențială şi conflictele de interes.

Fondurile îşi măsoară deseori eficacitatea prin totalul poluatorilor controlați sau în totalul numărului de proiecte finalizate decât prin îmbunătățirea calității mediului sau în costurile economisite pentru aceasta. Totuşi, investițiile sprijinite de către FM nu conduc neapărat la îmbunătățiri privind mediul. În China, de exemplu, operarea şi menținerea tehnologiilor de control al poluării nu sunt monitorizate, iar echipamentul este frecvent neutilizat pentru a economisi costurile de operare care depăşesc de obicei plățile pe emisii. Evaluarea ulterioară proiectului şi monitorizarea capacităților FM sunt de obicei inexistente sau deficitare.

Deplasarea către economia de piață este deseori asociată cu o linie ascendentă către o mai mare libertate şi democrație politică. În finanțarea publică şi în procesul de bugetizare, se aşteaptă ca două aspecte să fie consolidate: (i) transparența ce asigură că principalii responsabili sunt implicați în luarea deciziilor; şi (ii) contabilizarea care asigură că serviciile sunt oferite într-un mod eficient prin crearea unui sistem de verificare. Operarea FM ar trebui să reflecte acest proces. Reprezentarea grupurilor de interese în procesul de luare a deciziilor al FM poate de asemenea (i) creşte acceptabilitatea taxelor pe poluare; (ii) uşura dezvoltarea unui consens între poluatori şi autorități; (iii) poate ajuta la stabilirea priorităților.

Diverse FM au stabilit cadrul administrativ pentru consultările între ministere şi o luare a deciziilor mult mai clară. În Bulgaria, de exemplu, consiliul de directori constă din reprezentanți ai Ministerelor Finanțelor, Construcțiilor, Industriei, Agriculturii, Mediului, Energiei şi Sănătății, Comitetul de Geologie şi Resurse Minerale, Comitetul de Turism, Institutul de Ecologie, şi o companie de asigurări privată (invitația pentru un NGO a fost, totuşi, revocată). În Ungaria, Comitetul Interministerial (reprezentând Ministerele Mediului, Transportului, Telecomunicațiilor şi Apelor, Industriei, Agriculturii, Finanțelor, Asistenței Sociale şi al Afacerilor Interne) participau în procesul de luare a deciziilor. Deşi a fost realizat un progres considerabil în coordonarea funcției FM, încă nu este încorporată nici o participare publică în operațiunile FM. ONG-urile şi participarea cetățenilor a fost minimă sau inexistentă.

4.6. Perspective pe termen lung

Pe termen lung, majoritatea cheltuielilor pentru reducerea poluării ar trebui să provină din surse private în vreme ce cheltuiala publică ar trebui să fie o parte a procesului bugetar, concurând cu alte cheltuieli publice. Proliferarea alocărilor directe conduce la ineficiențe în sistemul fiscal şi la denaturări ale

finanțării protecției mediului. **Prin urmare, FM ar trebui văzute ca instrumente temporare de corectare a imperfecțiunilor în perioada de tranziție.**

Pentru a spori rolul investițiilor private de reducere a poluării, cadrul politic de mediu ar trebui întărit considerabil. Țările ECE au o oportunitate unică de a construi, pe baza sistemului existent de taxe pe emisii, și de stabili un cadru politic care oferă un rol semnificativ stimulentelor de piață. Taxele de mediu pot determina reducerea privată voluntară a poluării și suplimentate de un set cu grijă selectat de reglementări directe unde stimulentele sunt insuficiente pentru a îndeplini obiectivele de calitate a mediului, ar putea rezulta în îmbunătățiri de mediu într-o manieră eficientă. Cu tranziția la economiile de piață, constrângerile create de către pieţele financiare nedezvoltate și nefuncționale sunt preconizate a dispărea, multe căi financiare vor deveni disponibile pentru investițiile private (și publice) directe.

Întărirea politicii de mediu necesită un efort serios de construire a unei politici fiscale și financiare în consens cu responsabilii în luarea deciziilor, și este posibil să dureze mult timp. FM poate contribui eficient la acest proces. O abordare treptată este mult mai realistă, în vreme ce FM sprijină dezvoltarea unui cadru politic puternic de protecția mediului și mobilizează resursele financiare private. FM poate fi atractiv politic, de vreme ce votanții (și poluatorii) sunt mai dispuși să sprijine taxele dacă există o legătură directă între plățile taxelor și îmbunătățirile mediului. Fondurile speciale, totuși, nu numai că induc ineficiențe în politica fiscală, dar de asemenea împiedică introducerea unor instrumente de politică a mediului mai eficiente, de vreme ce efectul combinat al taxelor de mediu, reglementări și sprijin financiar prin FM ar putea conduce la nivele excesive de reducere a poluării. Prin urmare, cota desemnată pentru fonduri speciale a veniturilor din taxe de mediu ar trebui redusă treptat în timp, în paralel cu creșterea nivelului real și al efectului stimulator al taxelor pe emisie și cu îmbunătățirea cadrului de management al mediului. Un calendar pentru aceasta ar trebui discutat cu autoritățile fiscale. De vreme ce rolul finanțării private pentru protecția mediului crește și este asigurată o recuperare mai bună a costurilor în furnizarea serviciilor publice de mediu, se prevede ca FM să-și schimbe prioritățile în investiții către zone unde nu există alternativă la finanțarea publică. În cadrul unor sisteme publice performante, aceste funcții de finanțare tradiționale, totuși, ar trebui preluate de către finanțarea obișnuită pe termen lung.

Rolul fondurilor în tranziția la economia de piață. Recircularea veniturilor de către fondurile de mediu din ECE constituie o sursă importantă de venituri, însumând 32% din totalul cheltuielilor pentru investiții de mediu în Polonia și mai mult de 20% în alte țări ECE (COWI, 1998). În această perioadă a tranziției, țările ECE se află în diferite etape ale întăririi managementului

mediului şi dezvoltării capacităților specifice; în general aplicarea acestora este slabă, dar finanțarea poate deveni un catalizator pentru investițiile care nu ar fi întreprinse voluntar de către cei care propun proiecte. În plus, fondurile oferă un răspuns omisiunilor pieței de capital, furnizând „golurilor" o sursă de finanțare.

Multe țări OECD încă furnizează subvenții pentru infrastructura publică de mediu, deşi acestea au fost reduse în ultimii ani. În anii '70, când țările OECD au început să ia în considerare problemele de mediu, investițiile în infrastructură primeau în multe țări subsidii de peste 50% din necesarul de investiții, multe dintre ele sub formă de granturi. Este mai puțin probabil ca unele dintre ineficiențele care au fost asociate cu construcția granturilor în SUA să se repete în ECE datorită faptului că sprijinul financiar disponibil din aceste fonduri este mai limitat şi mai competitiv.

Fonduri şi piețe de capital. Fondurile de mediu au mai fost criticate şi ca urmare a faptului că ele reprezintă o barieră potențială pentru formarea piețelor de capital pentru investițiile de mediu. Prin furnizarea finanțării cu subvenții sau concesiuni, fondurile descurajează aplicanții să realizeze acorduri cu bănci sau alte instituții de capital sau financiare.

Având în vedere nivelul scăzut al cererii pentru investiții, care decurge în cea mai mare parte din aplicarea redusă a reglementărilor de mediu, cei ce propun proiecte se pot „târgui" pentru cea mai bună afacere. În cea mai mare parte a țărilor ECE aceasta înseamnă securizarea finanțării prin concesionare. Atunci când finanțarea prin concesionare nu este fezabilă, este posibil, ca într-un caz relevat de un studiu în Polonia, ca cei care propun proiectul fie să amâne investiția, fie să utilizeze resurse proprii pentru a umple „golul" (Anderson şi Zylicz, 1995). Dobânzile creditelor comerciale nu sunt încă atractive pentru poluatori şi aplicarea laxă a legilor permite poluatorilor să întârzie deciziile de a investi. În plus, dobânda practicată de bănci în sprijinirea investițiilor în domeniul mediului este, de asemenea, ridicată. Cele mai multe țări ECE nu au expertiza necesară pentru evaluarea investițiilor de mediu, în parte datorită faptului că nu există o cerere adecvată pentru credit care să furnizeze motivație băncilor de a-şi dezvolta aceste capabilități.

O evoluție pozitivă de creştere a rolului piețelor de capital în sectorul protecției mediului a fost înregistrată prin cooperarea dintre fondurile de mediu şi bănci în Polonia, Letonia şi Lituania (propus). Băncile pot să efectueze evaluarea financiară a aplicațiilor pentru împrumuturi mici, pot să gestioneze împrumuturi pentru fonduri, sau să emită împrumuturi acolo unde fondul furnizează o subvenționare a dobânzii sau garantează împrumutul.

Managementul. Una dintre problemele majore referitoare la fondurile de mediu din ECE o constituie lipsa procedurilor, verificărilor şi bilanțurilor/balanțelor adecvate pentru asigurarea transparenței şi răspunderii. În absența unor criterii transparente de selectare a proiectelor, a prevederilor de informare a aplicanților referitor la motivele de respingere a proiectelor şi raportare a necesităților, există posibilități ca fondul să fie subutilizat şi manipulat în scopuri politice sau pentru câştiguri financiare personale. Aceasta a constituit o problemă deosebit de dificilă de rezolvat în ECE datorită salariilor mici în sectorul public şi a cinismului moştenit din perioada „meritocrației" politice. Fondul Național Polonez, care este adesea prezentat ca steaua în ascensiune între fondurile ECE datorită mărimii sale, a inovațiilor şi independenței de care dă dovadă, nu a adoptat criterii de selecție şi este controlat de comitetul de supraveghere în care toate numirile sunt făcute de Ministerul de Mediu, care, la rândul său este numit politic. Fie că se întâmplă sau nu, un asemenea sistem invită la corupție în cadrul personalului şi membrilor comitetului fondului în activitatea de sprijinire a proiectelor. Cu toate că s-au înregistrat câteva scandaluri „în preajma" fondurilor de mediu, cea mai mare parte a acestor fonduri operează într-un mod responsabil chiar şi în lipsa unor prevederi formale privind ciclul de management al proiectelor. Multe fonduri utilizează practici de management exemplare. OECD şi UE – Phare au realizat o verificare a managementului Eco-Fondului Polonez. În cadrul evaluării adiționalității Eco-Fondului, verificarea estimează că:

> *Cea mai mare parte a adiționalității Eco-Fondului se bazează pe proceduri riguroase de management a ciclului proiectului fundamentate pe: un cadru clar definit al priorităților şi al criteriilor de eligibilitate; cerințe clare pentru, şi relații strict profesionale cu aplicanții; criterii de evaluare clar definite care accentuează beneficiile pentru mediu şi raportul cost-beneficii; şi monitorizarea atentă a proiectelor pentru o utilizare adecvată a fondurilor şi atingerea efectelor dorite asupra mediului (EAP Task Force, 1998, pag. 3).*

Rolul strategic al fondurilor. Întrucât cererea de investiții crește ca răspuns al programelor adoptate de UE, este posibil să se înregistreze o competiție strânsă pentru obținerea de sprijin financiar. Unele fonduri au înregistrat deja o creştere a cererii de finanțare şi şi-au revizuit modul/criteriile/ritmul de co-finanțare (de exemplu, reducerea nivelului sprijinului dat proiectelor individuale) şi au explorat răspândirea utilizării mecanismelor care au componente mai mici de subsidii decât granturile tradiționale. Aşa cum s-a menționat anterior, fondurile trebuie sprijinite să coopereze cu băncile şi să utilizeze avantajele comparative oferite de bănci în evaluarea financiară şi

abilitatea de creştere a capitalului. O necesitate critică pentru fonduri este de a dezvolta o mai mare apreciere a raportului beneficii-costuri şi de a elabora criterii pentru a se asigura ca proiectele să-şi îndeplinească obiectivele la cel mai mic cost posibil. Potențialul de utilizare al fondurilor ca parteneri strategici ai ministerelor în inițierea unor programe (conforme) care să atragă donatori pentru asistență tehnică şi financiară, să încurajeze transferul de tehnologie şi să dezvolte capabilități interne pentru producerea de echipament pentru controlul calității mediului şi să furnizeze servicii, este încă neutilizat într-o mare măsură.

4.7. Concluzii privind fondurile de mediu

Aşa cum s-a ilustrat, pentru a acoperi costurile enorme de atingere a standardelor şi cerințelor UE, țările ECE vor trebui ca în următoarea decadă să-şi sporească angajamentul pentru investițiile de protecția mediului. Cu toate că tranziția spre economia de piață se desfăşoară rapid în unele țări, provocarea privind rezolvarea problemelor de mediu va continua încă mult timp după ce tranziția economică va lua sfârşit. Fondurile de mediu din ECE trebuie să joace un important rol catalitic, într-un moment în care finanțarea este limitată şi eforturile de aplicare sunt destul de slabe, în parte ca reflectare a situației economice, în parte ca slăbiciune a instituțiilor de management al mediului.

Pentru a juca un rol eficient în următorii 10 ani, fondurile de mediu vor trebui să-şi întărească capabilitățile şi procedurile de management pentru a-şi spori transparența şi responsabilitatea. În funcție de cum se vor reface economiile din regiune iar cererea de finanțare va creşte, fondurile ECE vor trebui să evolueze, să identifice sectoare cheie care necesită asistență financiară, să fie apte să răspundă schimbărilor priorităților şi să evalueze şi să modifice politicile de distribuție a fondurilor.

FM globale care constituie în prezent o sursă importantă de finanțare a mediului în țările ECE, sunt parte a moştenirii planificării centrale. În perioada de tranziție, ar trebui considerate ca instrumente financiare temporare care pot juca un rol semnificativ în grăbirea procesului de piață pozitiv şi a priorităților de finanțare a mediului prin redistribuirea şi alocarea veniturilor către investiții în zonele prioritare care reduc daunele de mediu într-o manieră cost-eficientă. Operarea FM, totuşi, ar trebui să reflecte obiectivul pe termen lung al creării unui sistem durabil de finanțare a protecției mediului. Prin urmare, este de aşteptat ca FM să: (i) îmbunătățească cadrul politicii de mediu; (ii) finanțeze programe publice de mediu de o mare prioritate; şi (iii) să furnizeze un sprijin temporar sectorului privat prin mobilizarea resurselor întreprinderilor în domeniile cu prioritate.

FM ar trebui să aibă doar un mandat limitat pentru finanțarea întreprinderilor. FM ar trebui să joace un rol catalizator prin (i) concentrarea numai asupra zonelor cu prioritate; (ii) facilitarea unui parteneriat pe termen lung între industrii și autoritatea de protecția mediului; (iii) mobilizarea resurselor financiare private; (iv) influențarea comportamentului întreprinderilor prin concentrarea asupra soluțiilor eficiente economic și (v) asigurarea susținerii îmbunătățirilor de mediu. Rolul FM în finanțarea întreprinderilor ar trebui să fie temporar.

De asemenea, FM ar trebui să îmbunătățească modalitatea de sporire a veniturilor, alocarea resurselor și procedurile de luare de decizii. Practica curentă de percepere a plăților pe emisii foarte scăzute pentru un număr mare de poluanți ar trebui să fie evaluată și revizuită; colectarea veniturilor ar trebui să fie semnificativ îmbunătățită, excepțiile reduse și nivelele de plată ajustate automat ratei inflației. Prioritățile de mediu evidente și criteriul de eficiență ar trebui să fie instrumente de îndrumare în selectarea proiectelor sprijinite de transparența și auditul sporit în procesul de luare a deciziilor. Funcțiile de evaluare ulterioare procesului ar trebui să asigure abilitatea de susținere a îmbunătățirilor de mediu. Capacitățile instituționale ale FM la nivele regionale și locale ar trebui întărite iar separarea rolurilor, managementului și bugetelor FM de cele ale instituțiilor de protecție a mediului ar trebui asigurate.

FM ar trebui să aibă doar un mandat limitat în finanțarea întreprinderilor în perioada de tranziție, în următoarele condiții:

- existența unor priorități clare privind mediul ar trebui să canalizeze alocarea veniturilor, concentrându-se numai asupra industriilor cele mai poluante sau a „punctelor cheie";
- sporirea contribuției la întărirea capacităților de aplicare a legilor în paralel cu sprijinul acordat întreprinderilor în schimbarea comportamentului acestora;
- facilitarea unui parteneriat de lungă durată între industrii și autoritatea politică de mediu, folosind o abordare „răsplată și pedeapsă";
- să contribuie la mobilizarea resurselor întreprinderilor prin cerința unor fonduri de cofinanțare a investițiilor pentru a întări obligațiile întreprinderii și pentru a evita pericolul investițiilor amânate, în anticiparea subvențiilor;
- întreprinderile eligibile ar trebui să fie viabile financiar, cu valori prezente pozitive nete ale operațiunilor viitoare;
- FM ar trebui să ușureze schimbările în conducerea și operarea întreprinderilor prin (i) cofinanțarea auditului de mediu care să găsească soluții cu cost minim; (ii) obligația evaluării soluțiilor alternative în

B.C.U. „M. Eminescu"

evaluarea proiectelor; şi (iii) introducerea criteriului eficienței economice în selectarea proiectelor;
- FM ar trebui să ceară folosirea metodelor de evaluare a impactului asupra mediului în pregătirea proiectelor;
- îmbunătățiri minime ale calității mediului ambiant ar trebui să fie condiții ale finanțării iar realizarea şi menținerea lor ar trebui monitorizate.

Suplimentar față de rolul lor public de finanțare, diverse FM şi-au schimbat profilul în activitate bancară cvasi-comercială de investiții cu impact pozitiv asupra mediului. Pe o perioadă în care economia se restructurează iar tehnologiile învechite sunt înlocuite cu altele noi, moderne şi mai ecologice, o mare parte din investițiile profitabile au avut şi beneficii de mediu semnificative (investiții tip „câştig-câştig"). Asemenea investiții, totuşi, sunt îndeosebi conduse de către cerințe de piață puternice, în locul cerințelor de protecție a mediului. Prin finanțarea investițiilor tip „câştig-câştig", FM corectează disfuncțiile sistemelor financiare; şi, în acelaşi timp, (ii) subvenționează anumite investiții de mediu. Deşi cheltuielile publice, pentru a compensa imperfecțiunile pieței (de exemplu, eşecurile sistemului financiar), pot fi justificate în perioada tranziției pentru sprijinul inițiativelor private, FM nu sunt cea mai bună alegere, de vreme ce:
- nu au nici o expertiză specială ori avantaj în ducerea la bun sfârşit a activităților bancare;
- gestionează bani publici care nu ar trebui să fie expuşi riscului comercial;
- nu sunt subiectul supravegherii şi regulamentului bancar, astfel, sunt îndeplinite verificări limitate privind bugetul şi operațiunile lor;
- operațiunile bancare comerciale pot umbri ori depăşi principala funcție a FM de finanțare a protecției mediului;
- operațiunile bancare creează o funcție care se perpetuează singură pentru FM fără îmbunătățirea eficienței finanțării sau o politică de protecție a mediului.

Prin urmare, finanțarea investițiilor profitabile şi a operațiunilor comerciale bancare nu ar trebui preluate de către FM şi ar fi mai bine să fie lăsate sistemului bancar.

BCU "ION CREANGĂ" LIBRARY

5. Rolul finanțării externe

Finanțarea externă a activităților de protecția mediului este complexă și variată, depinzând foarte mult de instituția care acordă asistența dar și de țara care o primește (țară subdezvoltată, țară în curs de dezvoltare etc.). De aceea, în acest capitol, vom face doar o serie de considerații privind finanțarea internațională specifică fostelor țări socialiste.

5.1. Politici economice, priorități de mediu și finanțarea externă

Asistența donatorilor s-a schimbat treptat de la rezolvarea problemelor specifice la a avea ca țintă politici complexe care sprijină dezvoltarea de ansamblu. Considerațiile de mediu și implicațiile politice au devenit o parte integrantă a stabilizării macroeconomice, reglarea structurală și programele de dezvoltare sectorială. Cele mai multe din programele de stabilizare și de reglare au generat beneficii substanțiale de mediu. Totuși, asistența externă adițională a fost uneori necesară pentru a diminua efectele potențiale, dăunătoare mediului ambiant datorită nerezolvării disfuncțiilor mecanismului de piață. Cele mai multe agenții donatoare au stabilit mecanisme în procesele lor de pregătire a proiectelor ce au ca scop precis reducerea impactului negativ asupra mediului folosind instrucțiuni de protecție a mediului și evaluări sau studii de impact. În plus, programele de dezvoltare sectorială au fost deseori sprijinite prin componente specifice de protecția mediului.

Finanțarea externă sub formă de granturi, împrumuturile cu dobândă mică, împrumuturi comerciale sau investiții în capitalul social pot mobiliza resursele locale disponibile pentru finanțarea reducerii poluării. Aceștia sunt factori exogeni, totuși, care nu pot compensa lipsa unui sistem cuprinzător de finanțare a protecției mediului, bazat în primul rând pe resurse locale. Granturile și împrumuturile organizațiilor bilaterale și multilaterale pot servi drept catalizatori pentru a stabili mecanisme locale de finanțare a protecției mediului și pentru a atrage finanțarea din surse comerciale. Înainte ca investiții substanțiale de protecția mediului să fie demarate, trebuie stabilit un cadru adecvat pentru o politică de mediu cuprinzătoare și determinate prioritățile financiare. Fără această abordare, investițiile pot fi direcționate ineficient. Managementul integrat al mediului și coordonarea mecanismelor economice ar trebui să fie dezvoltate prin întărirea capacităților instituționale. Pentru a stabili priorități de mediu clare și eficiente precum și mecanisme financiare, asistența

tehnică este deseori necesară pentru a contribui la îmbunătățirea sistemelor de management ale mediului, a cadrului reglementărilor și a capacităților instituționale (incluzând capacitățile de monitorizare și de întărire a mecanismelor de recuperare a costurilor), pentru a sprijini educația privind mediul, instruirea și cercetarea și pentru a facilita difuzarea informațiilor care promovează prevenirea poluării și aplicarea unor tehnologii ecologice. Donatorii pot asista pregătirea strategiilor naționale de mediu, revizuiri și planuri de acțiune care servesc de asemenea pentru a direcționa asistența prin investiții.

Asistența externă prin investiții pentru reducerea și controlul poluării ar trebui să promoveze dezvoltarea durabilă. Accentuarea tradițională a controlului poluării la sfârșitul procesului de producție a fost, prin urmare, suplimentată de către o mai mare încredere în aplicarea tehnologiilor, proceselor și practicilor manageriale care îmbunătățesc eficiența folosirii resurselor de mediu și reduc daunele cauzate de poluare. Țări mai puțin dezvoltate duc lipsă în general de capacități financiare, tehnice, instituționale și umane pentru a iniția o schimbare tehnologică semnificativă. Asistența prin donații poate facilita transferul tehnologiilor ecologice către țările subdezvoltate. Fezabilitatea transferului tehnologiei depinde de capacitățile de absorbție ale țării destinatare și dimensiunea erorilor mecanismului de piață în țara destinatară.

Țările destinatare pot să nu fie în stare să adopte noile tehnologii eficient dacă, de exemplu, capitalul uman constrânge operarea eficientă, managementul și utilizarea tehnologiei, sau duc lipsă de capacitate de integrare a noii tehnologii în alte zone economice. Aplicarea unei tehnologii ecologice este eficientă dacă contribuie la îmbunătățirea calității mediului cu cel mai mic cost. Eficacitatea tehnologiilor necesită combinarea controlului la sfârșitul procesului de producție cu aplicarea metodelor ecologice.

Nefuncționarea mecanismului de piață poate de asemenea limita investițiile în reducerea poluării și răspândirea tehnologiilor ecologice în țările în curs de dezvoltare deoarece:

- reglementările de mediu și capacitățile de impunere nu sunt existente sau sunt slabe, costurile sociale externe nu sunt înglobate în costul producției, iar investitorii nu întâmpină nici un stimulent pentru a plăti suplimentar pentru tehnologiile ecologice;
- sectorul public este dominant în economie, întreprinderile nu sunt motivate să îmbunătățească performanța ecologică;
- piețele financiare nu sunt dezvoltate sau nefuncționale, accesul la credit este serios limitat, deseori raționalizat și foarte costisitor;

- difuzarea informațiilor cuprinde costuri de tranzacție ridicate, iar investitorii nu sunt capabili să ia decizii optime.

Donatorii sprijină deseori corectarea acestor erori ale mecanismului de piață prin asistența programelor de dezvoltare sectoriale și de restructurare macro-economică. În plus, creatorii politicii din țările în curs de dezvoltare pot decide să folosească subvenții temporare pentru a accelera investițiile de mediu. Asemenea subvenții, totuși, (i) ar trebui să permită intrarea investițiilor comerciale viabile în termenii pieței; (ii) nu ar trebui să inducă influențe anumitor investiții de control al poluării; (iii) ar trebui suplimentate cu măsuri de corectare a deficiențelor mecanismului de piață și întărire a managementului mediului; și (iv) ar trebui să se retragă treptat.

5.2. Experiența donatorilor internaționali cu fondurile de mediu

Contribuțiile donatorilor internaționali au capitalizat câteva FM în țările în curs de dezvoltare. Majoritatea FM finanțate extern urmăresc un schimb al datoriilor externe pentru natură și pentru aspecte legate de conservarea biodiversității. În Sri Lanka, de exemplu, un fond de rulment de reducere a poluării a fost stabilit printr-o contribuție din partea Guvernului Olandei pentru a sprijini cu împrumuturi și asistență tehnică investițiile de reducere a poluării întreprinderilor. În mod similar, finanțarea OECD și alocații de la bugetul de stat au capitalizat FM în Tailanda. FM capitalizate extern sunt de obicei stabilite prin donații multi- sau bilaterale sau schimburi de datorii în natură. Deși cele mai multe din FM capitalizate extern au și propriile surse locale desemnate, aceste surse sunt în general neadecvate, iar stabilitatea FM depinde de obicei de contribuții viitoare prin donații.

Până acum, experiența limitată și succesul au fost dobândite în canalizarea fondurilor donațiilor prin FM existente în economiile de tranziție. Diverse proiecte ale Băncii Mondiale au creat fonduri de mediu, alături de mecanismele locale de finanțare specială. Se poate cita cazul FM din China (Banca Mondială, 1992b, 1993a, 1994a), și din Federația Rusă (Banca Mondială, 1994b). Prin crearea entităților legale separate, personalul profesionist propriu, și procedurile de selectare a proiectului, aceste fonduri le pot dubla pe cele deja existente. Stabilirea unui mecanism desemnat de finanțare în paralel poate conduce la proliferarea FM, rezultând în folosirea ineficientă a resurselor și la dezintegrarea obiectivelor de mediu. Ulterior, diferențele în condițiile de finanțare (de exemplu, ratele profitului și mecanismul de acordare a împrumutului) între FM existente și acelea create de

proiectele Băncii Mondiale pot contribui la segmentarea finanțării proiectelor locale de protecția mediului și pot crea obstacole în acordarea împrumuturilor. În China, de exemplu, fondurile sprijinite de Banca mondială oferă fonduri pentru împrumuturile de mediu la rate ale dobânzii considerabil mai mari decât acelea oferite de către echivalenții locali. Coordonarea dintre FM locale și cele asistate de Bancă este minimă, totuși, în anumite cazuri resursele Băncii au fost suplimentate de către veniturile din plățile pe poluare din FM locale.

Principalele motive pentru care FM au prezentat incompatibilități cu obiectivele și procedurile donatorilor își au originea în natura FM moștenită din perioada planificării centralizate. Rolul lor public de finanțare domină funcțiile comerciale bancare. Criteriul de eligibilitate pentru diversele tipuri de forme de finanțare (granturi și împrumuturi cu dobândă mică) este deseori alterat. Ca rezultat, FM cu operațiuni de cvasi-împrumut nu au un criteriu precis de selectare a proiectelor, procedurile operaționale nu sunt riguroase, necesită practici de estimare și de finanțare prudente pe care donatorii externi le cer pentru a canaliza resursele printr-un intermediar financiar.

Canalizarea resurselor donatorilor sub formă de granturi a prezentat dificultăți similare în armonizarea cu obiectivele financiare, criteriile de alocare a resurselor și necesitățile procedurale ale FM existente și a organizațiilor donatoare. În Bulgaria, de exemplu, o unitate structurală separată a fost stabilită în cadrul Ministerului Mediului pentru a gestiona resursele furnizate de către programul PHARE. S-a demonstrat de asemenea că obiectivele donatorilor și prioritățile financiare pot fi armonizate cu operațiunile FM existente, și că FM își poate restructura operațiunile și procedurile pentru a se acomoda cerințelor donatorilor. Evident, flexibilitatea și asentimentul pentru a ajusta FM cerințelor donatorilor depinde de mărimea contribuției donatorilor.

5.3. Conversia datoriilor externe – o formă specială de finanțare externă

Conversia datoriilor externe (CDE) reprezintă o formă specială a programelor de conversie a datoriilor, ca și o formă de finanțare externă prin FM. Programele CDE au funcții duble de a reduce obligațiile unei țării privind datoriile străine; și de a atrage capital pentru investițiile de protecția mediului care altfel nu ar putea fi finanțate. Într-o afacere tipică CDE, o agenție internațională de mediu (de obicei o ONG), strânge fonduri pentru a putea cumpăra datoria unei țări în curs de dezvoltare pe piața secundară la un discount mare, apoi schimbă datoria cu țara datoare pentru un angajament al țării de a cheltui suma echivalentă pe acțiuni de protecția mediului. Fondurile create de către ONG sunt de obicei capitalizate din donații private sau ale băncilor comerciale. Tranzacțiile CDE au fost realizate în numeroase țări

Latino-Americane (Bolivia, Costa Rica, Ecuador etc.), în Africa (Nigeria, Niger, Zambia) și în Europa de Est (Polonia și Bulgaria).

Un astfel de schimb (sau conversie) este anularea datoriei unei țări în schimbul angajamentului acesteia de a mobiliza resursele interne în vederea protecției mediului. Scopul acestor schimburi nu este de a reduce în mod semnificativ datoria externă (sumele sunt în general prea mici), ci mai curând obiectivul este generarea de resurse suplimentare pentru dezvoltare. Schimbul de datorii a fost utilizat în felurite scopuri în diferite părți ale lumii, adesea în sectoare care nu s-au bucurat în trecut de o atenție suficientă din partea guvernelor debitoare (ex. sănătate, educație, mediu ambiant).

Majoritatea tranzacțiilor CDE au implicat datorii comerciale pentru fiecare piață secundară corect funcțională care există. Recent, totuși, și unii creditori oficiali au început să inițieze asemenea programe. În 1990, Clubul Paris al creditorilor oficiali a introdus o serie de noi condiții de replată pentru țările de mărimi medii cu venit scăzut, incluzând posibilitatea tranzacțiilor CDE pe un suport bilateral. Asemenea tranzacții au fost anunțate, de exemplu, între Suedia și guvernul Tunisiei în 1992 și 1993. Canada a inițiat de asemenea un program în 1992 pentru a converti datoriile deținute de țările Americii Latine către fondurile locale pentru a finanța mediul și alte programe susținute de dezvoltare. În SUA, Întreprinderea Inițiativei Americane (EAI) a deschis calea către tranzacțiile CDE. În cadrul acestei inițiative, datoriile țărilor din America Latină și Țările din Caraibe sunt schimbate cu datorii noi și restructurate cu o valoare nominală redusă. Datoria restructurată trebuie plătită în valută forte iar dobânda este depusă într-un Fond de Mediu. Primele datorii restructurate prin aranjamentele CDE, în cadrul programelor EAI, au fost realizate în Chile, Bolivia și Jamaica.

Tranzacțiile CDE, similar altor programe finanțate extern, au de obicei ca scop programe sau zone specifice. Organizațiile donatoare doresc deseori să aleagă programele cu „profil greu" pentru a demonstra angajamentul lor în protecția mediului. Deși majoritatea afacerilor CDE au avut ca scop natura sau conservarea biodiversității, finanțarea reducerii poluării nu a fost exclusă. Reducerea poluării globale și interstatale va dobândi probabil un rol mai mare în obiectivele tranzacțiilor CDE. Tranzacțiile CDE nu sunt, totuși, fără probleme. Pentru a avea loc o asemenea tranzacție, atât țările datornice cât și cele creditoare trebuie să ia la cunoștință că obligațiile debitorului nu pot fi îndeplinite. De aceea, CDE este potrivită nu numai pentru acele țări care altfel ar încerca replanificări ale datoriilor sau alte scheme de reducere a datoriilor. Mai mult, schimbarea obligațiilor din valută forte în monedă locală nu scoate din impas guvernele de la povara fiscală a serviciului datoriilor și asemenea afaceri pot mări rata inflației. În sfârșit, creditorii nu sunt dispuși să elibereze sume foarte mari din creanțele deținute la rate mari de discount, iar sumele

implicate în afacerile CDE tipice au fost mai degrabă mici: valoarea nominală obișnuită a fost în jur de 6 milioane de dolari (Banca Mondială, 1993-94).

Experiența de utilizare a acestui mecanism în Europa Centrală a fost destul de pozitivă, asigurând milioane de dolari pentru finanțarea proiectelor de mediu. Într-un caz, ECO-FONDUL polonez, s-a utilizat conversia *datoriei externe pentru finanțarea* unui Fond special de mediu (vezi *Caseta 8*). În acest caz, după ce guvernele occidentale au convenit reducerea cu 50% a datoriei poloneze, au permis și asigurarea unei noi reduceri de 10% ce urma să se convină de la caz la caz cu guvernele creditoare, în schimbul unor cheltuieli interne echivalente pentru protecția mediului. Până în prezent, patru guverne occidentale au participat la schimbul de datorii contra mediu, garantând venituri totale în valoare de 460 milioane USD până în 2010 în conformitate cu graficul de rambursare a datoriei (10% din datoria față de Statele Unite a fost „convertită" în schimbul angajamentului Poloniei de a utiliza acești bani pentru proiecte prioritare de mediu). EcoFondul polonez a primit sumele respective, a analizat cererile de finanțare nerambursabilă și rambursabilă pentru mediu și a efectuat plățile pentru proiectele calificate. Elveția, Franța și Suedia au urmat apoi exemplul Statelor Unite, acordând EcoFondului noi resurse la schimb. Similar, Elveția a șters 20% din datoria Bulgariei și a constituit Eco-Fondul Național cu ajutorul Băncii Mondiale. Atât fondul bulgar, cât și cel polonez și-au câștigat aprecieri pentru utilizarea transparentă și economic eficientă a resurselor în scopuri de mediu. Alte exemple de schimburi de datorii contra mediu au existat în America Latină și Asia; între cele mai bune exemple se numără Bolivia, Costa Rica, Ecuador și Filipine.

Resursele generate din schimb pot fi utilizate în foarte multe feluri și se pot negocia chiar proiecte neprevăzute pentru utilizarea veniturilor din aceste schimburi. De exemplu, una dintre sarcinile EcoFondului este aceea de a promova utilizarea tehnologiilor de protecție a mediului din țările donatoare, prin acordarea de asistență financiară pentru achiziționarea integrală sau parțială a unor linii tehnologice. În alte țări, astfel de schimburi au fost utilizate pentru protejarea pădurilor ecuatoriale. Această decizie depinde de existența capacității necesare în țara debitoare, de voința politică de susținere a obiectivelor de mediu și de cantitatea de resurse puse la dispoziție.

Practic toate țările din ECE au creat cel puțin un Fond de mediu[34], cu câteva excepții. Schimbul de datorii poate accelera acest proces prin asigurarea capitalului de pornire.

---

[34] Unii autori fac deosebire între Fondurile de mediu și Eco-Fonduri pe baza sursei de finanțare inițială. Fondurile de mediu sunt create de obicei din resurse interne, iar Eco-Fondurile din venituri obținute prin schimb de datorii, dar servesc aceloraşi scopuri ca și Fondurile de mediu.

CASETA 8
EcoFondul Polonez

Țările creditoare ale Poloniei (Clubul Paris) au fost de acord în 1991 să reducă datoria țării cu 50% cu acorduri CDE bilaterale opționale. Asemenea tranzacții au fost încheiate cu Guvernele Finlandei (1990), SUA (1991), Elveției (1993) și Franței (1993), capitalizând EcoFondul Polonez cu un total de 481 milioane dolari SUA.

Criteriul de finanțare a proiectelor de protecția mediului din sursele Eco-Fondului reprezintă o combinație a nevoii de reducere a poluării cu obiectivele de conservare a naturii:

- reducerea emisiilor de gaz cu efect de seră;
- reducerea emisiilor transfrontaliere;
- reducerea poluării în Marea Baltică; și
- conservarea biodiversității.

Proiectele de reducere a poluării finanțate din Eco-Fond au inclus conversia utilizării cărbunelui în gaz natural din sistemul de încălzire din Valea Zakapone, un proiect pilot pentru folosirea energiei geotermale într-un sistem de încălzire urbană, desulfurizarea gazelor emise de uzinele energetice și investiții în diverse facilități de tratare a apei de-a lungul coastei Mării Baltice.

Sursa: x x x "*Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: a Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States.*", published in October 1999 by the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Phare Programme of the European Union.

Atât proiectele așa numite „verzi" (biodiversitate/conservare) cât și cele denumite „cafenii" (infrastructură urbană/prevenirea poluării) pot fi finanțate din resursele Fondului. Solicitanții de proiecte pot fi industrii sau municipalități, proiectele fiind în general finanțate în mod transparent, pe bază de concurs. De obicei, prioritățile sunt cele din Planurile Naționale sau Locale de Acțiune pentru Mediu (care implică participarea multor elemente ale societății civile).

Pe lângă distribuirea directă a fondurilor pentru o multitudine de proiecte de mediu, Fondurile au servit ca mijloc de dezvoltare a tehnicilor de pregătire și evaluare a proiectelor, foarte greu de obținut altfel. Aceste tehnici permit țărilor din ECE să solicite (adesea cu succes) finanțare din partea Instituțiilor Financiare Internaționale și donatorilor.

Tipuri de schimburi de datorii

Principalele variabile în structurarea conversiei datoriei externe sunt următoarele:

- ce tip de datorii este contractat (bilateral, comercial sau asistență oficială pentru dezvoltare);
- cine negociază tranzacția (un ONG sau instituții oficiale);
- cum sunt folosite sumele astfel obținute.

Există două modalități în care acest mecanism se poate aplica prin cumpărarea debitelor comerciale sau a celor bilaterale.

1. Conversia debitelor comerciale

Sumele datorate de autoritățile centrale sau de alte instituții guvernamentale unor bănci private pot fi convertite. În acest tip de conversie, o instituție donatoare (ID) acordă un împrumut nerambursabil unui ONG pentru a cumpăra debitul la o valoare mai mică decât valoarea nominală. ONG-ul utilizează banii pentru cumpărarea debitului pe o piață secundară (în ipoteza că se tranzacționează la mai puțin decât valoarea nominală şi că se poate obține şi o reducere).

Debitul comercial astfel cumpărat este negociat cu guvernul debitor care va rambursa ONG-ului o sumă mai mare decât datoria cumpărată la preț cu discont[35], mai mic decât valoarea nominală dar în monedă națională (vezi Figura 5-1).

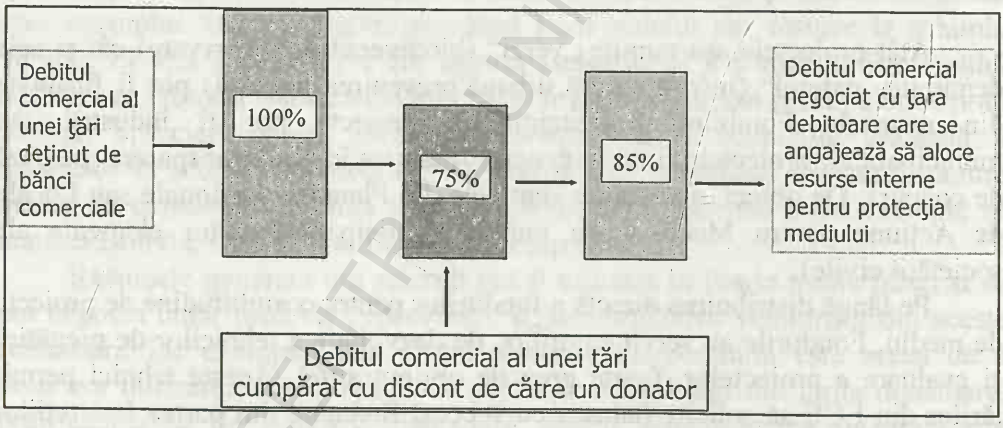


Figura 5-1 :
Conversia datoriei externe în schimbul investițiilor de protejare a mediului ambiant

[35] De exemplu, în 1993, USAID a acordat 13 milioane USD prin World Wildlife Fund, care a răscumpărat 19 milioane din datoria comercială a guvernului filipinez (respectiv preț de cumpărare de 68% din valoarea aparentă). În schimbul ştergerii datoriei guvernul din Filipine a convenit să plătească pesos şi bonuri în peso în valoare echivalentă de 17 milioane USD (respectiv preț de răscumpărare de 90% din valoarea aparentă). Un grant inițial de 13 milioane $ a produs o finanțare de 17 milioane $ pentru protecția mediului, transferată într-un fond special pentru conservare.

2. Schimburi de datorii bilaterale

Datoria cumpărată într-un schimb bilateral de datorii este o sumă datorată unui guvern străin. Se poate orchestra o tranzacție de facilitare a vânzării datoriei printr-un ONG sau printr-o firmă privată cu condiția ca sumele să fie convertite în moneda locală, să existe angajamente politice și celelalte active necesare dezvoltării și altor activități economice.

Indiferent de tipul de schimb, este esențial să se verifice că organizația locală care primește aceste sume poate să le și utilizeze eficient pentru scopul în care au fost acordate. Alegerea organizației de intermediere este importantă, așa cum se va vedea din discuția de mai jos.

Ambele tipuri de schimburi duc la obținerea de fonduri pentru protecția mediului.

Crearea unui EcoFond poate fi utilă în egală măsură proiectelor *„verzi"* sau *„cafenii"*, așa cum indică modelele bulgar și polonez. În funcție de prioritățile de mediu, se pare că ambele tipuri de schimburi ar putea fi încercate în România. World Wildlife Fund sau un alt ONG și-ar putea asuma un rol în gestionarea biodiversității, iar firmele străine ar putea acorda asistență la pregătirea și evaluarea proiectelor cafenii – în cadrul aceluiași EcoFond.

FM poate oferi un cadru administrativ, expertiză și finanțare pentru donatorii care doresc să finanțeze investiții de reducere a poluării la scară mică fără implicare directă în procesul de alocare a veniturilor. Pentru a (i) furniza un cadru administrativ consecvent și coerent; (ii) facilita fluxul și utilizarea informațiilor; și (iii) utiliza mecanisme existente pentru coordonarea la nivel de proiect a asistenței, un FM poate fi un mecanism atractiv pentru acumularea resurselor donatorilor. În Bolivia, de exemplu, Fondul Național pentru Mediu furnizează un cadru pentru un număr de sub-fonduri care au fost stabilite de către donatori prin diverse obiective de finanțare și de management al fondurilor. Prin sub-fonduri, fiecare cerință specifică a fiecărui donator poate fi luată în considerare, în vreme ce fondurile umbrelă furnizează coordonarea și asigură integrarea fondurilor în programul național de mediu.

5.4. Coordonarea donațiilor

Deși majoritatea problemelor legate de poluare sunt locale, unele au efecte interstatale și globale serioase. Diminuarea problemelor de mediu interstatale și globale beneficiază de o atenție sporită din partea donatorilor. Prioritățile pentru soluționarea problemelor de mediu internaționale și globale

pot diferi între țări datorită (i) valorilor diferite desemnate aceleiaşi calități internaționale şi globale a mediului; şi (ii) unei nepotriviri între beneficiile şi costurile de la nivel național. Probleme de mediu globale şi internaționale, totuşi, trebuie rezolvate național, la nivelul unde poate fi găsită soluția cea mai puțin costisitoare. Măsurile locale de reducere a poluării, care contribuie simultan la diminuarea problemelor internaționale şi globale, produc, în general, cele mai multe beneficii pentru mediu. Intervenția globală poate fi justificată pentru finanțarea costurilor de dezvoltare ale investițiilor care sunt necesare pentru a diminua problemele globale de mediu.

De vreme ce acelaşi nivel de îmbunătățire globală a calității mediului poate fi dobândit prin implementarea proiectelor cu diferite costuri de reducere marginală a poluării, considerațiile privind raportul costuri-beneficii necesită îmbinarea implementării obligațiilor internaționale cu soluțiile la problemele globale şi internaționale de mediu (de exemplu, folosirea combustibililor fosili). Economiile de tranziție şi țările în curs de dezvoltare pot beneficia de asemenea oportunități. Implementarea în comun a fost acceptată deja de Norvegia cu Polonia şi Mexic (în cadrul GEF). Norvegia va finanța programe de conversie de la cărbune la gaz natural. Potrivit Inițiativei forestiere viitoare a guvernului, acordurile de compensații privind carbonul vor fi negociate între SUA şi alte țări, incluzând Rusia, Mexic, Guatemala şi Indonezia. În alt exemplu, departamentul de generare a electricității din Olanda a realizat o întreprindere non-profit pentru a investi în reabilitarea pădurilor în Cehia şi Slovacia şi alte diverse țări în scopul absorbirii dioxidului de carbon.

Coordonarea împrumuturilor diferitelor programe de ajutorare a fost inițiată acum câteva decenii sub forma unor consultații şi decizii „la masa rotundă". S-a sugerat recent ca donatorii să instituie „case de schimb de informații" prin plasarea fondurilor lor în fonduri de acumulare conduse împreună. Deşi ideea unei „case schimb" este un răspuns logic la problema coordonării, procesul nu se desfăşoară fără dificultăți. Donatorii au deseori motivații politice serioase când furnizează sprijin proiectelor specifice sau țărilor. Ei se concentrează asupra diferitelor sectoare, țări sau regiuni. S-a demonstrat că (Arnold, 1992) factorii istorici cum ar fi relațiile anterioare dintre metropole şi colonii şi considerațiile de politică externă şi de schimb comercial au influențat semnificativ orientarea donatorilor. Acorduri neoficiale sunt deseori negociate între donatori şi beneficiari, împreună cu angajamentele politice asociate. Un „oficiu de schimb de informații" în domeniul fondurilor şi al donațiilor, prin urmare, poate conduce la pierderea controlului donatorului

individual privind folosirea fondurilor, și, de aceea, poate slăbi sprijinul politic din țările donatoare conducând la reducerea totală a contribuțiilor. De asemenea, datorită varietății intereselor donatorilor, scopul asistenței furnizate de către un „oficiu de schimb" ar necesita să fie redusă la zone agreabile tuturor donatorilor. Cu cât este mai mare numărul de donatori, cu atât mai limitat va fi scopul priorităților mutual acceptate și al obiectivelor. Aceasta a fost demonstrată în perioada stabilirii Facilității Globale de Mediu (GEF); după câțiva ani de negocieri, participanții au putut fi de acord doar asupra a patru obiective globale de mediu. „Oficiile de schimb" regionale ale contribuțiilor donatorilor pot să cadă de acord asupra unui mai complex set de priorități și strategii decât cele globale.

5.5. Concluzii privind finanțarea externă

- Finanțarea externă nu înlocuiește ci suplimentează resursele locale. Considerațiile de mediu devin din ce în ce mai mult o parte a programelor de ajutorare macroeconomice, structurale și sectoriale, în scopul de a promova dezvoltarea durabilă.
- Împrumuturile externe pentru reducerea poluării au fost deseori canalizate prin intermediari financiari spre fonduri de mediu. Guvernele debitoare au suplimentat fondurile pentru ușurarea condițiilor de creditare. Împrumuturile pentru reducerea poluării au demonstrat că un management mai bun al mediului, și investițiile de control al poluării, pot conduce la o conformare îmbunătățită la reglementările de mediu, iar subvențiile ar putea fi eliminate în timp.
- Donatorii au stabilit fonduri de mediu în unele țări pentru a sprijini finanțarea reducerii poluării. Fondurile de mediu existente nu au fost în măsură să întrunească cerințele donatorilor în toate situațiile. Pentru a evita proliferarea mecanismelor de împrumut speciale, nepotrivirile în termenii împrumutului, fragmentarea mecanismelor de finanțare și ineficiențele în folosirea resurselor, s-a propus stabilirea unor mecanisme naționale unificate de finanțare. Aceste fonduri unificate (umbrele) ar integra preferințele donatorilor în mecanismul de finanțare locală și obiectivele politicii de mediu.
- Conversia datoriilor externe pentru acțiuni de protecție a mediului reprezintă o formă specială de finanțare externă a protecției mediului care a fost folosită îndeosebi pentru a rezolva problemele de conservare

BCU BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ

a naturii. Deşi rolul programelor de reducere a poluării globale se preconizează să crească în viitor, volumul şi aplicabilitatea acordurilor privind CDE vor rămâne limitate.

- Intervenția donatorului este necesară pentru a rezolva problemele de mediu globale şi internaționale datorită diferențelor dintre națiuni privind valorile globale şi internaționale ale mediului şi a nepotrivirii dintre costurile şi beneficiile investițiilor de reducere a poluării globale la nivel național. Deşi câteva avantaje pot apărea din asistența coordonată a donatorilor prin „casele de schimb", posibilitatea şi scopul unei asemenea coordonări instituționale sunt limitate.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SECȚIUNEA 2:

Finanțarea protecției mediului în România

6. Starea mediului în România

6.1. Caracteristici ale perioadei 1990-2003

În perioada de după 1990, în România, activitatea de protecție a mediului a înregistrat evoluții sinuoase datorită complexității problemelor de mediu, lipsei resurselor materiale şi umane, structurilor industriale moştenite, lipsei capacității instituționale, lipsei de experiență etc. Este important de menționat că, în urma începerii procesului de aderare la UE şi a negocierii Capitolului 22 (Mediu Înconjurător), sunt vizibile semne de schimbare în privința atitudinii şi a modului de abordare a problemelor de protecție a mediului.

Ca şi în cazul multor altor țări din Europa de Est, în România s-a acordat o atenție limitată problemelor de protecția mediului şi nu au fost luate decât măsuri sporadice de control pentru reducerea efectelor poluării produse de industria chimică, metalurgie, energetică, activități extractive, industria cimentului etc. Apele uzate deversate de industrie şi municipalități conțin niveluri ridicate de metale grele, alți poluanți toxici şi substanțe consumatoare de oxigen. Aerul din oraşe este poluat de particule solide, monoxid de carbon, dioxid de sulf şi alți poluanți dăunători sănătății.

O dată cu trecerea la principiile pieței libere a serviciilor municipale (căldură, apă, canal şi colectarea deşeurilor), administrația locală a moştenit o mulțime de proiecte neterminate, infrastructură în diferite stadii de degradare şi o reducere a finanțării de la bugetul de stat pentru investiții noi şi de înlocuire. Deşi unele dintre localități au sisteme de canalizare, cel puțin 40% dintre oraşele din România nu au nici un fel de sistem de epurare [36]a apelor menajere, altele neputând probabil funcționa în regim normal. Depozitele de deşeuri nu au sisteme de control pentru materialele periculoase ce se pot depozita la un loc cu deşeurile menajere şi prea puține dispun de sisteme de protecție a apei subterane sau de suprafață iar nici una nu are sistem de extragere a biogazului.

[36] Exemplul cel mai cunoscut este Municipiul Bucureşti care are stația de epurare începută dinainte de 1989 şi nu se ştie când se va termina.

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

Multe dintre practicile agricole din trecut se bazau din plin pe folosirea substanțelor chimice (îngrășăminte şi agenți de protecție a culturilor) pentru mărirea producției. Dar practicile de aplicare a substanțelor chimice au condus la apariția unor efecte semnificative asupra mediului ce au afectat aprovizionarea cu apă, siguranța alimentară etc. Îngrășămintele cu azot aplicate pe câmp, fără adoptarea precauțiilor necesare, au dus la poluarea solului şi a apelor de suprafață. Deversările de la combinatele de creştere a animalelor au contribuit considerabil la supraîncărcarea cu substanțe organice a fluxurilor de apă, determinând înflorirea algelor şi eutrofizarea. În plus, deşeurile animale concentrate determină scăderea cantității de oxigen din apă şi uneori distrug biosistemele ce pot susține viața. Trebuie menționat că, după anul 1990, în agricultură a scăzut drastic cantitatea de îngrășăminte chimice şi amendamente aplicate ceea ce a condus la scăderea poluării cu nitrați. O problemă importantă ce trebuie soluționată este cea a cantităților mari de pesticide expirate, rămase în custodia autorităților locale şi care trebuie eliminate rapid, în condiții de siguranță.

Infrastructura de mediu din România, deşi a fost considerată mult mai bună decât cea din fosta Uniune Sovietică, se află mult în urma celei existente în occident. Înainte de colapsul economic, numai 60 - 65% dintre investițiile planificate pentru stații de epurare şi controlul emisiilor atmosferice au fost terminate. Când s-au introdus restricții de utilizare a energiei, stațiile de epurare au fost printre primii consumatori debranşați.

Reducerea semnificativă a emisiilor poluante a fost unul dintre efectele secundare pozitive ale economiei în declin. Dar acest declin a însemnat că şi alte investiții semnificative necesare pentru controlul poluării au trebuit să fie sistate. Deşi în perioada 1992-2001 s-a înregistrat o creştere constantă a cheltuielilor pentru protecția mediului[37] (calculat în Euro), nivelul lor a rămas la valori foarte mici față de nevoile curente (vezi Figura 6-1). Astfel, în anul 1998 cheltuielile de protecție a mediului au înregistrat o valoare maximă, reprezentând 1,6% din PIB (571 milioane Euro) față de 1% în anul 1992 (169 milioane Euro). Din totalul cheltuielilor de protecție a mediului, investițiile au reprezentat mai puțin de 1/3 fiind cu totul insuficiente față de necesități (50,5 milioane Euro în 1992 şi 238 milioane Euro în anul 1999). După cum se va arăta în continuare, aceste sume sunt total insuficiente pentru modernizarea infrastructurii de protecție a mediului.

---

[37] Nivelul acestor cheltuieli este raportat anual în Anuarul României dar metodologia de calcul nu este bine precizată existând unele contestări ale modului în care sunt calculate. În anuarul statistic se face precizarea: *„Cheltuielile pentru protecția mediului includ totalul cheltuielilor efectuate pentru desfăşurarea activităților de supraveghere şi protecție a mediului, şi care se referă la prevenirea sau repararea pagubelor aduse acestuia"*.

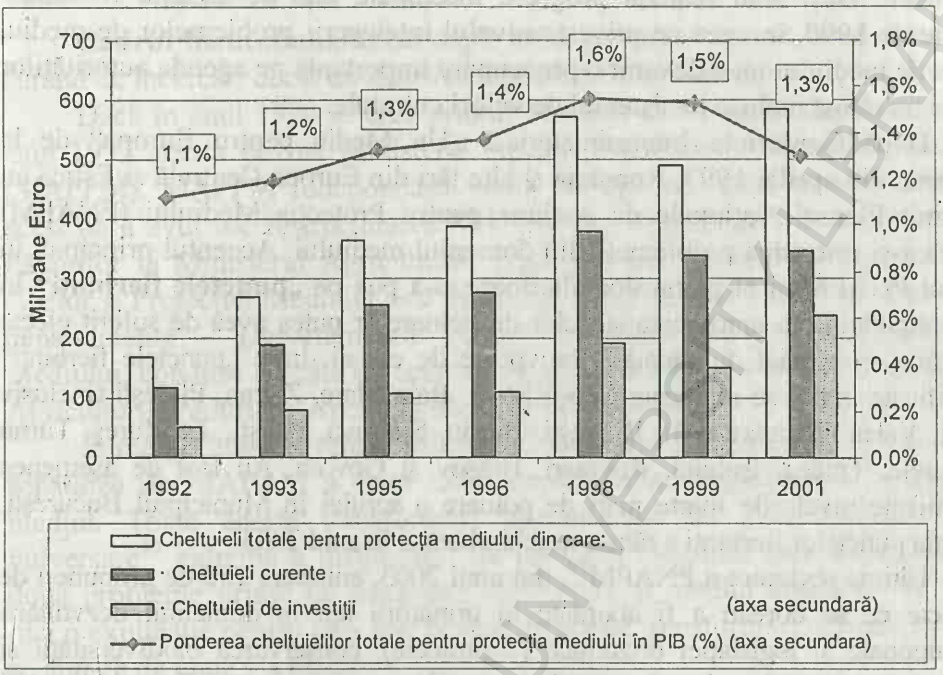


Figura 6-1:

Evoluția cheltuielilor de protecție a mediului, în România

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anexa 10.

Cheltuielile pentru protecția mediului au crescut în România, în ultimii ani. Oricum, aceste cheltuieli reprezintă doar o parte din investițiile necesare pentru conformarea la legislația europeană. Serviciile Comisiei Europene au estimat că fostele țări candidate au trebuit să aloce pentru protecția mediului o rată între 2 și 3% din PIB, pentru implementarea completă a legislației de mediu a UE. Pentru mai multe țări, aceasta nu reprezintă probleme majore, îndeosebi date fiind ratele mult crescute ale PIB. Dar nevoile de investiții diferă considerabil între țări: un studiu recent estimează că proporția din PIB necesară pentru investiții este de 2% pentru Republica Cehă și de 11 % pentru Bulgaria[38].

Pe măsură ce economia se redresează și industriile potențial poluatoare și-au reînceput activitatea și s-au dezvoltat industrii noi, este esențial ca sectorul industrial să preia obligațiile ce îi revin, privind managementul mediului, pentru a nu se confrunta în viitor cu probleme de poluare și mai

[38] XXX „Bulgaria: Provocarea de a fi Conform cu Directivele de Mediu ale UE" Banca Mondială, Octombrie 2000.

complexe. Deşi s-au realizat progrese însemnate față de situația României înainte de 1990, în ceea ce privește nivelul înțelegerii problemelor de mediu, protecția mediului nu a devenit o preocupare importantă pe agenda autorităților şi nici nu a fost inclusă în sistemul de valori culturale.

După Conferința Interministerială „Un Mediu pentru Europa" de la Lucerna, din aprilie 1993, România şi alte țări din Europa Centrală şi Estică au întocmit Planuri Naționale de Acțiune pentru Protecția Mediului (PNAPM) pentru a-şi prioritiza problemele din domeniul mediului. Accentul principal, în primul PNAPM şi al planurilor ulterioare, s-a pus pe **„punctele fierbinți"** în care populația din apropierea surselor de poluare ar putea avea de suferit efecte specifice, în special de sănătate, provocate de emisii. Între „punctele fierbinți" identificate inițial se regăsesc: Copşa Mică, Baia Mare, Zlatna, Ploieşti (inclusiv Brazi, Valea Călugărească), Borzeşti, Bacău, Suceava, Pitești, Tg.Mureş, Turnu Măgurele, Tulcea, Işalnița, Rovinari, Braşov şi Govora. Au fost de asemenea identificate nivelurile foarte mari de poluare a aerului în Municipiul Bucureşti. Situația punctelor fierbinți a rămas neschimbată şi în anul 2003.

Ultima revizuire a PNAPM[39], din anul 2003, enumera 160 de propuneri de proiecte ce se doreau a fi abordate în următorii ani în domeniul dezvoltării instituționale şi legislației orizontale (7 proiecte), conservarea biodiversității şi protecția naturii (30 proiecte), calității apelor (28 proiecte), gestiunii deşeurilor (45 proiecte) şi calității aerului, schimbărilor climatice şi IPPC (50 de proiecte). Aceste planuri au un caracter ilustrativ nefiind alocate resurse pentru realizarea lor.

Valoarea estimată a investițiilor din ultimul PNAPM este de 1,9 miliarde €. Este extrem de interesant că se propune şi o schemă de finanțare, valabilă pentru toate proiectele. Este sugerată următoarea structură de finanțare:

- Buget de stat şi local - 8%;
- Surse proprii – 9%;
- Fondul pentru mediu – 12%;
- Surse externe – 41%;
- Alte surse – 30%.

După cum vom vedea mai departe această structură de finanțare nu ține seama de specificul domeniilor şi nici de problemele Fondului pentru Mediu. Nu este precizată nici forma de finanțare: subvenții, credite, dobânzi reduse etc. De asemenea lipsesc informații privind eligibilitatea, cofinanțarea proiectelor, termenele de realizare etc. adică informațiile care ar face credibilă finanțarea proiectelor selectate.

---

[39] MAPAM., Planul Național de Acțiune pentru Protecția Mediului., ERM-PM., octombrie 2003.

6.2. Cadrul instituțional

Cadrul instituțional creat după 1990 a evoluat sinuos, fiind vorba mai curând de încercări decât de întărirea capacității administrative.

Dacă în anul 1990 se crea primul Minister al Mediului din România, în anul 1992 acesta devine Ministerul Apelor, Pădurilor şi Protecției Mediului (MAPPM). MAPPM funcționează vreme de opt ani, până în anul 2000. În acest an a avut loc restructurarea MAPPM prin transferarea Departamentului Pădurilor la Ministerul Agriculturii. După doi ani, în anul 2002, Ministerul Apelor şi Protecției Mediului este desființat complet. În schimb s-au creat două departamente – Departamentul Apelor şi Departamentul de Protecție a Mediului, conduse de câte un secretar de stat - în cadrul unui uriaş Minister al Agriculturii, Pădurilor, Apelor şi Mediului (MAPAM).

În martie 2004 se reface Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor prin separarea de MAPAM a celor două departamente responsabile cu apele şi mediul. Toate aceste transformări instituționale au creat confuzie şi o bulversare[40] extremă a instituțiilor de protecția mediului care au de rezolvat două probleme uriaşe de integrare: agricultura şi mediul ambiant. Nu există nici o explicație pentru ce a fost nevoie de aceste transformări radicale pentru a se ajunge de unde s-a plecat.

La nivel teritorial, anul 1990 (luna mai) a însemnat crearea, în premieră națională, a Inspectoratelor de Supraveghere şi Protecție a Mediului care au fost transformate în Agenții în acelaşi an (august). Agențiile au funcționat şi s-au consolidat vreme de 10 ani, până în anul 2000, când au fost transformate în Inspectorate. În anul 2003, potrivit noii versiuni a Legii Mediului, s-a trecut din nou la organizarea teritorială a Agențiilor de protecție a mediului.

În anul 2004 a fost creată Agenția Națională de Protecție a Mediului şi opt Agenții județene au devenit Agenții Regionale de protecție a mediului.

Se poate constata că, în România, cadrul instituțional al protecției mediului este deconcentrat sub formă piramidală, cu Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor la vârf. În acelaşi timp implicarea autorităților locale şi județene este minimă. Datorită creşterii complexității activităților de protecție a mediului este absolut necesar ca unele activități să fie transferate la nivel județean sau local.

---

[40] Schimbarea de trei ori a instituțiilor în doar patru ani a creat numeroase probleme logistice, de transfer al proprietății, schimbări de denumiri, transfer de persoane, funcții etc. Practic autoritatea de protecție a mediului a pierdut timp prețios cu mutarea şi schimbarea denumirii.

6.3. Calitatea mediului

6.3.1. Calitatea aerului

În general, calitatea aerului din România s-a îmbunătățit, dar s-au înregistrat și deteriorări în ultimii 14 ani. Din păcate, date certe pentru verificarea acestei tendințe nu pot fi obținute ușor. Aceasta, în parte, datorită capacității scăzute de colectare a datelor și de generare a informațiilor (insuficientă monitorizare și grad mai redus de încredere a datelor culese), lipsei tehnicilor de modelare și interpretare a datelor și ezitării de a comunica și asigura accesul liber la aceste date. Este cunoscut însă că emisiile din surse staționare (în special din industrie și agricultură) s-au diminuat prin reducerea sau sistarea producției. Pe de altă parte, emisiile din surse mobile devin o preocupare tot mai importantă pe măsură ce crește parcul auto (în ultimii 10 ani parcul de autovehicule a crescut de peste 2,5 ori).

Sursele staționare

După 1990, emisiile principalilor poluanți ai aerului (SOx, NOx, NH_3, PM, COV) din surse fixe s-au redus semnificativ: emisiile de SO_2 s-au redus cu 32%, cele de NOx cu 51% iar cele de CO cu 23%.

În prezent, aproape 80% din totalul emisiilor din surse staționare provin din arderea combustibililor fosili pentru generarea energiei. Pe măsură ce economia se revitalizează, este posibil ca și emisiile din alte surse să crească. Nivelurile estimate pentru emisiile de gaze cu efect de seră arată că România se așteaptă ca emisiile din sectorul industrial să se dubleze în următorii 15 ani, chiar dacă se au în vedere măsurile de control al poluării (vezi Anexa 11). Datele cumulative ce pot demonstra schimbarea altor parametri de calitate ai aerului, ca de exemplu monoxidul de carbon, oxizii de azot și particulele materiale fine, sunt dificil de estimat[41].

Sursele Mobile

Dominate de un parc de autovehicule cu o vechime mai mare de 12 ani, șoselele României devin tot mai sufocate de trafic. Efecte locale ale surselor mobile asupra calității aerului vor trebui să fie mai atent analizate, ele

---

[41] Pentru o mai bună înțelegere a acestei probleme este imperios necesară îmbunătățirea surselor de date. Din păcate, capacitatea de monitorizare a calității aerului și modelare din România este extrem de limitată și abia acum începe să se bucure de atenție. Această capacitate este o condiție obligatorie pentru orice program eficient de management și trebuie să fie îmbunătățită substanțial înainte ca măcar să se poată apropia de standardele UE sau înaintè ca România să poată participa la vreun mecanism flexibil propus pentru rezolvarea problemelor de schimbări climatice la nivel mondial.

reprezentând probabil cea mai mare problemă de mediu din București și alte orașe mari, ca și o importantă problemă de sănătate.

Standardele de emisie pentru vehicule adoptate de producătorii de vehicule din UE și America sunt cel mai semnificativ factor de reducere a poluării din surse mobile, dar aceste cerințe nu se aplică la majoritatea autovehiculelor ce circulă în prezent pe șoselele din România[42]. Mai mult, România va trebui să ia o serie de măsuri coerente pentru a se asigura că standardele de emisii ale autovehiculelor, ca și orice alte standarde de emisii, sunt efectiv puse în aplicare.

Deși în România s-a demarat activitatea de încurajare a folosirii carburanților fără plumb, stimulentele economice care să ajute consumatorii să adopte acest tip de combustibil nu au fost încă puse în aplicare. De regulă, dacă prețul carburanților fără plumb este cu 10% mai mic[43] decât al celor cu plumb, automobiliștii încep să consume carburanți fără plumb și, pe termen mediu, structura parcului auto se modifică prin creșterea ponderii motoarelor nepoluante.

Poluarea aerului cu oxizi de sulf (SO_x) este importantă fiind de peste 1 milion tone anual și se datorează în special utilizării de combustibili cu conținut ridicat de sulf (cărbune, petrol, păcură, motorină etc.) (vezi Anexa 11). Prin transpunerea directivelor[44] UE de limitare a conținutului de sulf în motorină și a conținutului de plumb în benzină, în România se va reduce poluarea provenită din surse mobile (prin hotărâre de guvern, s-a limitat conținutul de sulf din motorină la 0,1% iar din anul 2005 limita va fi de 0,05%, așa cum specifică legislația UE în acest domeniu). Cum motorina contribuie la emisiile de SO_x cu doar 4% rămâne de rezolvat problema spinoasă a celorlalți combustibili cu conținut ridicat de sulf care sunt utilizați în industrie (cărbune, petrol de import, păcură etc.).

6.3.2. Problema deșeurilor

Eliminarea deșeurilor solide și periculoase este o problemă tot mai mare pentru România. În trecut, Europa de Est producea, pe cap de locuitor, mult mai puține deșeuri (gunoi, ambalaje, butelii din plastic etc.) decât Europa

---

[42] Începând cu anul 2000 este permis doar importul de autovehicule cu motoare care respectă normele EURO 2 iar din anul 2001 normele sunt aplicate și la producătorii interni. Nefiind folosite instrumente economice, parcul auto se va restructura pe cale naturală, prin eliminarea treptată a vehiculelor foarte vechi care nu mai pot circula din punct de vedere tehnic.

[43] Deși benzina fără plumb are o acciză semnificativ mai mică față de cea cu plumb, la pompă prețul celor două tipuri de benzină este aproape același. În acest fel automobiliștii nu sunt stimulați să consume benzină fără plumb sau să ia decizii de renunțare la automobilele vechi.

[44] A fost adoptată HG nr. 142/6.02.2003 privind limitarea conținutului de sulf din combustibilii lichizi (MO nr. 112/21.02.2003) ce transpune Directiva 1999/32/CE privind reducerea conținutului de sulf în combustibilii lichizi.

Occidentală şi cam jumătate sau mai puțin decât media pentru SUA. Prin trecerea la societatea de consum şi apariția mai multor produse, volumul de deşeuri urbane creşte rapid şi se aşteaptă ca în câțiva ani să ajungă din urmă şi chiar să depăşească nivelul mediu european.

Gestionarea deşeurilor solide şi periculoase în sectorul productiv şi comercial este foarte complexă.

Tipul de tehnică de management al deşeurilor aplicabil fiecărei categorii depinde foarte mult de caracteristicile deşeurilor respective (ex.: cantitate, materialul folosit, inflamabilitate, toxicitate, coroziune, explozivitate şi mobilitate în mediu). Au fost stabilite definiții stricte de reglementare pentru a proteja pe de o parte publicul față de materialele potențial periculoase şi pentru simplificarea structurilor de reglementare pe baza unui set complex de principii. România are o lege cadru pentru gestiunea deşeurilor[45] precum şi legi specifice; de asemenea s-au ratificat numeroase convenții internaționale (în ianuarie 1991 a ratificat Convenția de la Basel privind transportul deşeurilor periculoase).

Începând cu anul 2001 structura de reglementare a gestionării deşeurilor[46] s-a dezvoltat prin transpunerea în totalitate a acquis-ului comunitar.

Conform datelor existente, în 1997, în România s-au produs, estimativ, 217,5 milioane tone de deşeuri solide şi periculoase, împărțite în următoarele categorii:

- Deşeuri industriale.....208,8 milioane tone
- Deşeuri agricole.....2,7 milioane tone
- Deşeuri urbane.....6,0 milioane tone

În practică, managementul deşeurilor din România se bazează foarte mult pe depunerea controlată în gropi de gunoi. România nu are o capacitate tehnologică suficientă pentru gestionarea, reciclarea sau recuperarea unor cantități mari de deşeuri şi pentru utilizarea lor ca materie primă pentru alte procese tehnologice şi de aceea peste 93% din deşeurile produse în România ajung la gropile de gunoi, fără sortare prealabilă. Această practică face

---

[45] Planul național de gestionare a deşeurilor, elaborat de un grup de lucru format din reprezentanți ai industriei, ministerelor implicate, ONG-urilor si ICIM, a fost aprobat prin HG nr. 123/30.01.2003 (MO nr. 113/24.02.2003).

[46] În perioada 1990-2000 nu a existat un departament special de reglementare a gestiunii deşeurilor. Doar din anul 2001 a apărut o direcție specializată în cadrul Min. Apelor şi Mediului. Comisia de reciclare a materialelor refolosibile din cadrul Min. Industriilor se ocupă doar de deşeurile industriale (fier vechi, sticlă, hârtie etc.). Prin desființarea MAPM, Direcția de Management al Deşeurilor a fost comasată cu alte direcții.

reciclarea imposibilă. Iată o clasificare a practicilor de eliminare a deşeurilor din România (după ICIM):

- Depozitare controlată.....202,5 milioane tone
- Reciclare.....12,1 milioane tone
- Incinerare..... 0,3 milioane tone
- În depozite.....2,6 milioane tone

Cele 973 de depozite controlate cunoscute din România acoperă o suprafață de circa 11.000 ha, având un volum de aproape 9 milioane m^3. Deponiile municipale sunt în număr de 257, dar cele mai numeroase şi mai periculoase sunt cele industriale (batalurile, iazurile de decantare pentru deşeuri miniere etc.) (vezi Tabelul 6-1). Începând cu anul 2000 au fost construite opt depozite de deşeuri care îndeplinesc condițiile legislației europene.

Dintre amplasamentele municipale, 85% necesită trasee lungi de transport al deşeurilor până la groapă, 23% dintre gropi sunt amplasate necorespunzător pe malul cursurilor de apă şi numai 11% dintre amplasamente au autorizații de mediu.

Noua strategie de gestionare a deşeurilor presupune construirea de depozite „regionale" care să deservească mai multe municipii şi comune precum şi a unor stații de transfer. Această strategie va necesita un parc de transport foarte mare (camioane şi maşini de transport al deşeurilor) şi va determina o uzură importantă a infrastructurii rutiere datorită creşterii traficului auto.

Tabelul 6-1:

Amplasamente pentru depozitarea deşeurilor în România (1998)

AMPLASAMENT	Număr	Suprafață ocupată (ha)	CAPACITATE (MII M^3)
TOTAL Gropi de gunoi municipale	257	1031	209.245
TOTAL Gropi de gunoi industriale, din care:	735	10,055	8.754.078
▪ Bataluri	169	2274	391.462
▪ Deponii de deşeuri miniere	186	4707	7.769.272
▪ Teren ocupat de zguri şi cenuşi	110	2575	576.130
▪ Platforme simple pentru deşeuri industriale	255	492	16.452
▪ Depozite subterane	15	7	762
Total	982	11.086	8.963.323

Sursa: Starea Mediului în România - 2002, MAPAP, 2003.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Eliminarea în sol a deşeurilor poate ridica probleme deosebite, mai ales legate de categoria deşeurilor periculoase şi a celor spitaliceşti[47]. Deşeurile pot contamina solul şi apele freatice prin scurgeri de substanțe toxice ca metale grele, compuşi de azot şi compuşi organici ce pot apoi migra în mediu. Conform raportărilor, contaminarea cu nitrați a provocat deja poluarea severă a apei subterane şi a contribuit la eutrofizarea apelor de suprafață în vecinătatea locurilor de depozitare a deşeurilor. Biodegradarea materiei organice poate produce şi ea gaze periculoase, ca de exemplu metanul. Acesta nu numai că este foarte exploziv chiar şi în concentrații relativ mici, ci şi unul dintre gazele cu efect de seră ce contribuie substanțial la schimbările climatice.

România are o capacitate limitată de incinerare a deşeurilor, datele disponibile sugerând că, în 1997, s-au incinerat circa 0,3 milioane tone, provenind mai ales din activități industriale şi spitaliceşti. Deşi aceasta este adesea metoda preferabilă de eliminare a multor poluanți periculoşi, incinerarea trebuie să fie foarte bine controlată pentru a evita ca ea să devină o sursă importantă de emisii de substanțe foarte toxice cum ar fi metalele grele (ex.: plumb), furani şi dioxine. Deşeurile de filtrare (cenuşi, zguri etc.) pot şi ele să conțină cantități însemnate de substanțe toxice.

Efortul financiar pentru implementarea legislației de gestiune a deşeurilor în România va fi imens dacă se ține seama că toate gropile de gunoi existente vor trebui închise deoarece nu respectă standardele şi vor trebui construite unele noi, potrivit noilor reglementări.

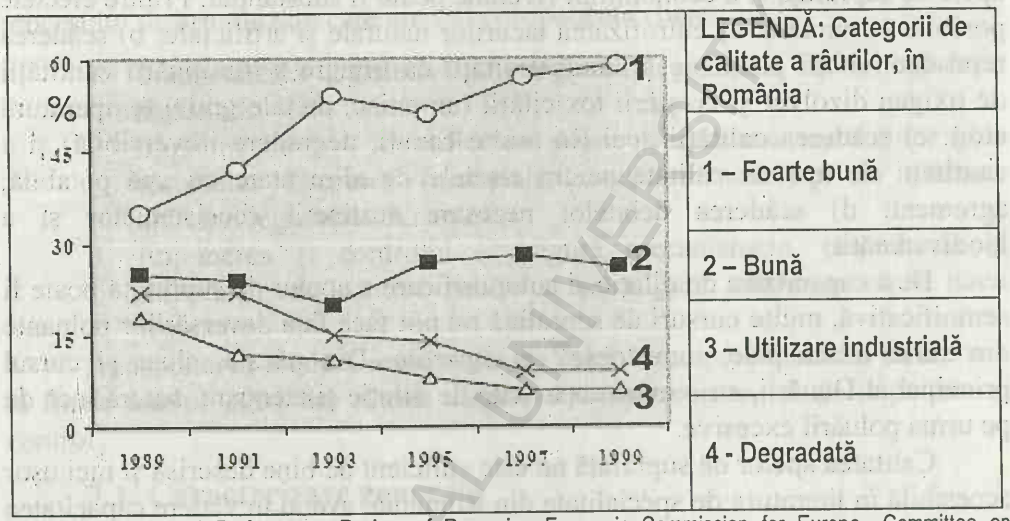
6.3.3. Calitatea apei

Calitatea apei este în directă legătură cu modul în care sunt utilizate resursele de apă în agricultură, industrie şi municipalități şi cu poluarea altor factori de mediu (aer, sol). Înainte de 1989, cererea pentru noi resurse de apă, pentru a face față nevoilor din sectoarele agricol şi industrial, era mereu în creştere. Însă, după 1989, cererea de apă a scăzut, reflectând situația economică şi distrugerea sistemelor de irigații. În general, calitatea apelor de suprafață s-a îmbunătățit puțin datorită, pe de o parte, unei poluări mai mici a mediului prin deversări de poluanți industriali şi agricoli şi, pe de altă parte, atenției sporite acordate de Inspectoratele de Protecția Mediului respectării obligațiilor de mediu în unitățile industriale. Şi în aceste condiții numărul sectoarelor de râu încă semnificativ degradate rămâne ridicat.

[47] Problema deşeurilor spitaliceşti este extrem de gravă în România; doar câteva spitale au incineratoare vechi şi depăşite care poluează atmosfera şi nu asigură arderea în siguranță a deşeurilor.

Evoluția calității râurilor este ilustrată în figura 6-2. Din cei 78905 Km de râuri din România ce figurează în evidențele cadastrale, 56971 Km sunt râuri fără influență umană și sunt clasificate în prima categorie de calitate. Restul de 21934 Km de râuri sunt influențate de utilizatori și sunt clasificați după cum urmează:

- categoria I: 59% sau 12941 km;
- categoria II: 26% sau 5703 km;
- categoria III: 6% sau 1316 km;
- categoria D (degradate): 9% sau 1974 km.



Sursa: Environmental Performance Review of Romania., Economic Commission for Europe., Committee on Environmental Policy As discussed and approved by the eight session of the Committee on Environment Policy, September 2001

Figura 6-2:

Evoluția calității râurilor în România

Cele mai deteriorate ape, clasificate în categoria de calitate D, sunt înregistrate în bazinul Ialomiței (37%), al Prutului (20%) și Vedea (12%). Tendința generală este, totuși, de îmbunătățire a calității râurilor.

Există o serie de probleme importante de mediu pentru apele de suprafață din România, printre care cele mai importante sunt: a) încărcarea cu nutrienți organici (azot și fosfor), b) modificări de debit și regim de transport al sedimentelor; c) contaminare cu substanțe periculoase și consumatoare de oxigen, și d) competiție pentru apa disponibilă.

În situația în care majoritatea localităților din România nu dispun de mijloace adecvate de epurare și se raportează că 42% din localități nu au nici

un fel de sistem de epurare, apa menajeră deversată reprezintă o problemă uriașă[48] (vezi Anexa 12).

Activitățile industriale și miniere din România poluează semnificativ apele. Se utilizează încă tehnologii clasice, parțial învechite, management necorespunzător al resurselor, sisteme sau măsuri de reducere a poluării puține sau nici un fel și opțiuni necorespunzătoare de eliminare și tratare a reziduurilor.

Impactul asupra calității apei, a ecosistemelor asociate sau dependente de apele de suprafață și a economiilor riverane poate fi substanțial. Printre efectele posibile se numără: a) eutrofizarea lacurilor naturale și artificiale; b) scăderea reproductivității piscicole și biodiversității ca urmare a diminuării cantității de oxigen dizolvat și creșterii toxicității (amoniac, metale grele, temperatură etc.); c) scăderea calității apei (în multe cazuri, degradare ireversibilă) și a cantității de apă de calitate pentru rețelele de alimentare cu apă potabilă, agrement; d) scăderea debitelor necesare susținerii ecosistemelor și a biodiversității.

Deși capacitatea de diluție și autopurificare a apelor de suprafață poate fi semnificativă, multe cursuri de suprafață nu pot face față deversărilor poluante din surse municipale, industriale[49] și agricole. Din păcate, chiar și cursul principal al Dunării, cu o mare capacitate de diluție și atenuare, suferă încă de pe urma poluării excesive.

Calitatea apelor de suprafață nu este suficient de bine descrisă și nici ușor accesibilă în literatura de specialitate din România, având în vedere capacitatea limitată de analiză a probelor hidrogeologice. Din păcate, contaminarea subterană, mai ales a straturilor acvifere, a fost identificată ca una dintre cele mai dificile probleme ce trebuie rezolvate în domeniul mediului. Substanțele chimice folosite în agricultură sunt adeseori foarte miscibile (se dizolvă complet în apă), toxice și mobile și se știe că au contaminat deja o mare parte din sistemele de alimentare cu apă potabilă din zonele rurale. Măsurile de siguranță neadecvate pentru depozitarea și eliminarea deșeurilor solide și periculoase și managementul apelor uzate industriale au contribuit probabil la degradarea considerabilă a unor sisteme de ape subterane. Din nefericire, apa subterană nu are capacitatea de atenuare a poluanților similară cu a apelor de suprafață și contaminarea ei poate fi foarte persistentă.

---

[48] Directivele UE privind apa uzată impun ca toate localitățile cu mai mult de 2000 de locuitori să dețină stații de epurare a apelor uzate.

[49] Spre exemplu Jiul era poluat pe o lungime de peste 100 Km cu praf de cărbune provenit de la instalațiile de spălare a cărbunelui, situate în zona minieră, ceea ce a dus la distrugerea faunei și florei acvatice. În anul 2004 a fost dată în funcționare o stație modernă de epurare realizată prin finanțare externă.

7. Transpunerea acquis-ului comunitar de mediu în România

Începând cu anul 2000 a început transpunerea sistematică a acquis-ului de mediu. Trebuie spus că transpunerea legislativă este parte a procesului de armonizare care are trei componente cheie:

1. Transpunerea legislativă – integrarea legislației UE în legislația națională;
2. Implementarea – identificarea și/sau desemnarea instituțiilor și a resurselor necesare (materiale, umane, financiare) în vederea aplicării legislației transpuse;
3. Impunerea și controlul – asigură mecanismele, procedurile și mijloacele de control pentru a se asigura conformarea la noua legislație

Transpunerea totală a acquis-ului de mediu este preconizată a se încheia la finele anului 2004 dar rămân etapele de implementare și de impunere și control.

7.1. Caracterizare generală

După 1989, au fost introduse mai multe inițiative legislative importante pentru protecția mediului pe baza principiului „solidarității umane și intereselor comune". Cadrul legislativ face necesară cooperarea autorităților publice, utilizatorilor de resurse naturale, reprezentanților comunităților locale și a cetățenilor pentru a se maximiza beneficiile sociale. De asemenea România a aderat la o serie întreagă de convenții internaționale privind protejarea și conservarea mediului ambiant (vezi Anexa 13).

În 1992, experții români și cei ai Băncii Mondiale au publicat un document de referință numit „Carta Strategiei de mediu" și în 1994 a fost propusă o strategie pentru protecția mediului în România. Strategia includea următoarele principii: protecția sănătății omului (principiu suprem), dezvoltare durabilă, prevenirea poluării, conservarea biodiversității, conservarea patrimoniului cultural și istoric, principiul „poluatorul plătește". De atunci multe alte strategii mai mult sau mai puțin durabile au fost realizate, dar toate au rămas la stadiul de dorințe și bune intenții.

În 1995, Parlamentul României a votat o nouă lege cadru pentru protecția mediului. Pe lângă stabilirea mai multor principii afirmate prin statul de drept, legea menținea obligativitatea efectuării evaluărilor stării mediului, inclusiv

BUCHAREST POLITEHNICA UNIVERSITY LIBRARY

evaluarea impactului asupra mediului, pentru activitățile economice ce ar putea avea un impact semnificativ. De la votarea acestei legi, România a adoptat o mulțime de reglementări de mediu şi a dezbătut încă şi mai multe.

Legea Mediului cuprindea, în prima ei formă, şi unele formulări mai puțin precise ale articolelor[50] care au condus la adoptarea unui regulament de autorizare complicat care practic obliga toate unitățile cu activitate economică sau care ar putea avea tangență cu mediul să fie autorizate de Agențiile de Protecție a Mediului. Estimările oficiale indicau între 400.000 şi chiar până la 600.000 de unități economice ce ar fi avut această obligație. Începând cu anul 2002, o dată cu modificarea Legii Mediului, s-a trecut la simplificarea sistemului de autorizare prin intermediul Registrului Unic.

Conformarea la legislația de mediu este considerată o problemă importantă şi gradul de conformare a întreprinderilor variază de la un județ la altul. Unele informații se referă la zădărnicia eforturilor de depistare a abaterilor datorită protocolului strict de prelevare a probelor şi a unei prevederi speciale care prescrie infracțiunile în cazul în care nu se acționează imediat în instanță. În general rezultă foarte clar că de fapt nu există o politică uniformă pe care să o înțeleagă şi să o aplice toate autoritățile cu responsabilități în domeniul protecției mediului.

În contextul eforturilor făcute de România pentru a deveni membră a Uniunii Europene o condiție importantă este aceea de aliniere a sistemului legal național la legislația existentă în UE în toate domeniile, aşa numitul *acquis comunitar*. Aproximarea aquis-ului de mediu cuprinde totalitatea legislației existente în UE privind mediul[51]. Obiectivul procesului de aproximare este să asigure alinierea completă a legislației naționale privind mediul – şi a sistemului administrativ corespunzător - astfel încât să fie în totalitate conform cu specificațiile legislației UE şi să fie şi aplicat în practică. Volumul legislației de mediu la care România va trebui să-şi alinieze legislația națională şi practicile administrative, condiție pentru aderarea la Uniunea Europeană, cuprinde în principal aproximativ 70 de directive - unele au fost amendate totuşi, de câteva ori şi suplimentate cu directive „fiică" – şi 21 de regulamente. Aproximativ jumătate din ele – 36 directive şi 11 regulamente –

---

[50] Legea Mediului - Art. 8. - „Autoritățile pentru protecția mediului conduc procedura de autorizare şi emit acorduri şi autorizații de mediu în conformitate cu art. 11. Cererea de acord de mediu este obligatorie pentru investiții noi, modificarea celor existente şi pentru activitățile prevăzute în anexa nr. II la prezenta lege ...".

[51] Legislația de mediu a Uniunii Europene a fost dezvoltată în ultimii 30 de ani si cuprinde astăzi aproximativ 300 acte normative, incluzând directive, regulamente, decizii şi recomandări. La acestea se adaugă un mare număr de comunicate şi alte documente ale politicii, relevante privind legislația de mediu a UE.

sunt legate de produse. România a transpus deja cea mai mare parte a acquis-ului comunitar de protecție a mediului şi se estimează că la finele anului 2004 tot acquis-ul de mediu va fi transpus în legislația națională.

Prin Documentul de Poziție din anul 2001, România a acceptat acquis-ul comunitar[52] privind Capitolul 22 - Protecția mediului înconjurător, în vigoare la data de 31 decembrie 2000, şi şi-a asumat unilateral data de 1 ianuarie 2007 ca ipoteză de lucru pentru încheierea pregătirilor de aderare la Uniunea Europeană. Acelaşi document precizează că România va implementa acquis-ul comunitar în domeniul protecției mediului până la data aderării, cu excepția directivelor comunitare pentru care s-au solicitat perioade de tranziție. Există patru domenii care au directive pentru care s-au solicitat perioade de tranziție: calitatea apei (patru directive), managementul deşeurilor şi controlul poluării industriale (trei directive) şi calitatea aerului şi schimbările climatice (o directivă) (vezi Tabelul 7-1).

Tabelul 7-1:

Domenii pentru care s-au solicitat perioade de tranziție

	CAPITOLE ale ACQUIS-ului de Mediu	Perioade de tranziție solicitate
1	Legislație orizontală	Nici o perioadă
2	Calitatea aerului şi schimbări climatice	O Directivă
3	Managementul deşeurilor	Trei Directive
4	Calitatea apei	Patru Directive
5	Protecția naturii	Nici o perioadă
6	Substanțe chimice şi organisme modificate genetic	Nici o perioadă
7	Controlul poluării industriale şi managementul riscului	Trei Directive
8	Zgomot	Nici o perioadă
9	Protecția civilă	Nici o perioadă
10	Securitate nucleară şi radioprotecție	Nici o perioadă

Sursa: Date din Anexa 14.

Deşi s-au făcut progrese enorme în domeniul transpunerii legislative, calea spre aproximarea totală privind mediul ambiant pare să fie una lungă şi spinoasă pentru România. Adoptarea acquis-ului comunitar nu constă doar în adoptarea actelor normative menționate ci şi de a le adapta la condițiile specifice României. Faza cea mai complicată intervine ulterior când legile adoptate trebuie puse în practică, monitorizate şi urmărită aplicarea lor. Implementarea şi monitorizarea directivelor se dovedeşte cea mai complicată şi costisitoare etapă.

[52] Prin Documentul de Poziție privitor la Capitolul 22 s-au cerut mai multe perioade de tranziție (pentru detalii vezi şi Anexa 14).

Prin transpunerea unui număr atât de mare de legi şi alte acte normative se instituie obligații şi atribuții noi şi numeroase pentru autoritățile de protecție a mediului, pentru administrația centrală şi locală. Din păcate nu există alocări suplimentare de resurse (umane, materiale şi financiare) care să corespundă noilor atribuții şi sarcini.

Procesul de aproximare devine o oportunitate pentru România în a-şi organiza instituțiile şi procedurile şi în a-şi pregăti personalul pentru procedeele zilnice şi responsabilitățile conceperii, implementării si impunerii legislative în conformitate cu practica europeană.

Transpunerea acquis-ului de mediu creează o cerere extrem de mare de investiții pentru protecția mediului (capital fix, întreținere, operare, capacități administrative etc.).

7.2. Probleme ale transpunerii menționate în rapoartele de țară ale Comisiei UE

Transpunerea acquis-ului de mediu în România a fost deosebit de complexă, cu multe demaraje şi multe reveniri. Începând cu anul 1999, UE a publicat anual rapoarte privind progresele înregistrate de fiecare țară în curs de aderare în procesul de integrare.

Rapoartele Uniunii Europene din 2000, 2001 şi 2002 privind procesul de integrare au subliniat progresul făcut de România în domeniul protecției mediului dar au arătat şi neajunsurile. Acest progres, accelerat după depunerea Documentului de Poziție în anul 2001, este grevat de o capacitate administrativă foarte redusă, ce se deteriorează constant, schimbări frecvente ale cadrului administrativ, lipsa coordonării cu alte ministere, neintegrarea cerințelor de protecție a mediului în alte politici sectoriale etc. De asemenea, în domeniul aproximării legislației europene, se apreciază că progresele sunt semnificative, estimându-se că transpunerea acquis-ului comunitar se va încheia la termenele asumate. Transpunerea accelerată a legislației europene nu a fost urmată de alocarea resurselor necesare ceea ce face ca multe legi sau prevederi să fie practic inaplicabile sau inoperabile. Rapoartele au menționat şi o serie de realizări importante cum ar fi promovarea sistemului de autofinanțare[53] a Inspectoratelor Județene de Protecția mediului, elaborarea strategiei pentru crearea Fondului pentru Mediu[54] etc.

[53] Între timp acest mecanism de autofinanțare a fost desființat.

[54] Legea Fondului pentru Mediu a fost promulgată în anul 2000 după care a fost modificată de trei ori. Fondul pentru Mediu nu este operațional nici până în prezent (mai 2004).

7.2.1. Progrese realizate în anul 2003

Raportul din anul 2003 arată că România a realizat progrese importante în ceea ce privește transpunerea legislației UE. Aproape toate documentele acquis-ului au fost transpuse, iar legislația de mediu a României este compatibilă cu cea existentă în UE.

a. Legislația orizontală

În domeniul legislației orizontale, s-au putut observa progresele realizate prin adoptarea legii privind evaluarea impactului asupra mediului a planurilor și programelor de dezvoltare; anumite proiecte cu impact transfrontalier; proceduri și regulamente pentru activități economice și sociale cu impact asupra mediului; accesul la informațiile de mediu etc.

Aceste noi reglementări referitoare la evaluarea impactului asupra mediului, implementate corespunzător, vor reprezenta un mecanism-cheie în îmbunătățirea stării mediului din România.

b. Calitatea aerului

În acest domeniu s-a considerat că s-au realizat progrese importante în ceea ce privește transpunerea legislației. Au fost transpuse atât Directiva cadru referitoare la calitatea aerului cât și „directivele-fiice". S-a adoptat legislația referitoare la mijloacele de transport non-rutiere și cea referitoare la combustibilii lichizi[55] cu conținut de sulf (benzine și motorine). A fost realizată o evaluare preliminară a calității aerului în unsprezece zone urbane predefinite și s-a realizat un inventar preliminar al instalațiilor ce intră sub incidența regulamentelor privind compușii organici volatili rezultați din depozitarea și transportul produselor petroliere. De asemenea, România a ratificat Convenția asupra Poluării Atmosferice Transfrontaliere în decembrie 2002.

c. Managementul deșeurilor

Raportul arată că toate directivele în acest domeniu au fost transpuse: deșeuri periculoase; depozite de deșeuri menajere; compactarea deșeurilor; transportul deșeurilor; baterii uzate; PCB; uleiuri uzate etc. A fost realizat un inventar preliminar al depozitelor de deșeuri menajere dar încă mai trebuie clarificată situația depozitelor de deșeuri industriale. Trebuie finalizat planul național de management al deșeurilor iar planurile regionale trebuie desfășurate în conformitate cu noua legislație. În esență, legislația adoptată trebuie impusă strict iar sistemele de colectare, reciclare și distrugere a deșeurilor trebuie semnificativ îmbunătățite.

---

[55] S-a adoptat o abordare graduală pentru eliminarea combustibililor cu conținut ridicat de sulf (benzine și motorine).

d. Protecția apelor

În raport se menționează progresele înregistrate în România prin adoptarea unei serii de legi referitoare la: apa potabilă, apa menajeră, poluarea cu nitrați, deversarea de substanțe periculoase, managementul integrat al zonelor costiere etc. A fost înființat un comitet pentru coordonarea și monitorizarea implementării Directivei cadru referitoare la apă. De asemenea a fost realizat un inventar preliminar al deversărilor de substanțe periculoase în ape de suprafață.

Nu au fost încă realizate planurile de management pe bazine hidrografice și sunt necesare acțiuni în vederea identificării arealelor cu sensibilitate ridicată conform prevederilor Directivei referitoare la apele uzate menajere.

e. Protecția naturii

S-au înregistrat progrese în ceea ce privește colectarea de informații pentru identificarea site-urilor și zonelor de protecție dar și pentru stabilirea unui sistem de administrare a acestora.

f. Managementul riscului și controlul poluării industriale

În domeniul managementului riscului și controlului poluării industriale au fost transpuse toate Directivele majore ale UE în domeniu: SEVESO 2, IPPC, Uzinele mari de combustie. Convenția asupra efectelor transfrontaliere ale accidentelor industriale a fost ratificată în martie 2003. Între timp, s-a realizat un inventar preliminar al instalațiilor ce intră sub incidența acquis-ului referitor la prevenirea și controlul integrat asupra poluării precum și a celui referitor la uzinele mari de combustie și compuși organici volatili. În domeniul poluării industriale și al managementului riscului, implementarea se află într-un stadiu incipient iar inventarul preliminar al instalațiilor ce intră sub incidența acestei directive de abia a fost terminat. Nu s-au realizat progrese în ceea ce privește conformarea noilor instalații la cerințele acquis-ului.

g. Substanțe chimice și organisme modificate genetic

S-au realizat progrese semnificative în alinierea legislativă la Acquis-ul referitor la azbest și la substanțele ce distrug ozonul. România a ratificat Protocolul de la Cartagena referitor la siguranța biologică în martie 2003.

7.2.2. Problemele principale ale procesului de armonizare

Începând cu primul raport din anul 1999 și terminând cu cel din 2003 se regăsesc câteva probleme ce nu au putut fi rezolvate în decursul timpului și apar, sub diverse exprimări, în fiecare raport anual al UE.

1. Capacitate administrativă redusă

Una din cele mai grave probleme este capacitatea administrativă scăzută. S-a amintit mereu că, la nivel național, capacitatea administrativă este încă scăzută și există o lipsă de resurse dedicate alinierii la legislația UE.

Din anul 1999, toate rapoartele de țară ale UE, pentru România, au cuprins următoarele mențiuni:

- În 2001: „Ministerul a fost reorganizat dar tot nu se înregistrează îmbunătățiri la nivelul personalului, acesta fiind în continuare în număr de 170".
- În 2002: „situația s-a deteriorat de la ultimul Raport și numărul total de posturi vacante a crescut. Nu s-au luat măsuri substanțiale de-a lungul perioadei de raportare în vederea creșterii capacității limitate a celor 42 de unități teritoriale ale Inspectoratului de Protecția Mediului care sunt responsabile pentru implementarea politicilor de mediu (aprobări, inspecții, impunere). În ceea ce privește capacitatea administrativă, Ministerul Apelor și Protecției Mediului nu are suficient personal".
- În 2003: „au fost alocate de la buget 150 de posturi pentru acest sector dar această creștere nu este suficientă pentru a asigura implementarea corectă a acquis-ului de mediu. Există de asemenea o preocupare privind continuitatea personalului din cadrul Ministerului."

Personalul implicat în activități de mediu este suprasolicitat și prost plătit. Specialiștii trebuie să facă față unui volum de muncă important atât la nivel central cât și local iar salariul este la un nivel foarte scăzut (în jur de 200$/lună) comparativ cu cel din domeniul privat (companii private, bănci etc.). De aceea este foarte greu de reținut personalul calificat în acest domeniu. Salariile trebuie stabilite la un nivel care să permită atragerea unui personal cu pregătirea și experiența necesară în domeniu, ținându-se cont de competiția personalului similar din sectorul privat.

Implementarea directivelor transpuse necesită pregătirea personalului deoarece fără un personal suficient și adecvat pregătit nu se pot implementa eficient sistemele și rețelele pentru monitorizare, modelare, management și planificare a protecției mediului. De aceea este importantă asigurarea unor bugete adecvate pentru a permite instituțiilor abilitate să își îndeplinească funcțiile efectiv. O evaluare a necesităților de instruire ar trebui realizată pentru a confirma că, odată personalul recrutat și angajat, orice deficiențe vor putea fi remediate în cadrul instituției de mediu într-o perioadă de timp rezonabilă.

Una dintre principalele deficiențe ale procesului de aderare este excesul de strategii și planuri de acțiune ce au fost realizate începând din 1990. Nu s-a realizat nici o evaluare ex post sau ex ante a strategiilor. De obicei, aceste

strategii sunt un lung şir de dorințe fără nici un fel de concluzii sau costuri, scheme financiare, planificări, necesități instituționale, corelații cu alte planuri sectoriale etc.

De asemenea, lipsa de evaluări ale costurilor corespunzătoare planurilor financiare ale directivelor principale reprezintă o problemă.

2. Instabilitatea structurii administrative

A doua mare problemă este cea a instabilității structurilor administrative. Desele combinări şi recombinări ale instituțiilor existente produc pierderi însemnate de resurse, mai ales se pierde timpul atât de prețios în procesul de integrare. În rapoartele de țară au fost menționate următoarele:

a. Corpul central responsabil de mediu (Ministerul Mediului) a fost creat în 1990 şi s-a transformat în 1992 în Ministerul Pădurilor, Apelor şi Mediului. Această instituție şi agențiile sale regionale au avut un statut stabil până în anul 2000. În anul 2002 sectorul pădurilor a fost transferat Ministerului Agriculturii. În 2003 Ministerul Agriculturii a încorporat şi restul Ministerului Mediului, astăzi fiind cunoscut ca Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apei şi Mediului cu departamente separate pentru păduri, apă şi mediu. În martie 2004 s-a înființat Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor.
b. Autoritățile locale de protecția mediului au fost subiectul unor schimbări şi reduceri de personal; în anul 2000 Agențiile au fost transformate în Inspectorate şi toți directorii au fost schimbați. Mai târziu, în 2003, Inspectoratele au fost din nou transformate în Agenții.
c. Implementarea politicilor de mediu la nivel local depinde de cele 42 de Agenții locale. În 2001, Inspectoratele locale de mediu şi-au redus personalul cu 20% (în 2002 erau 1680 de angajați ai Inspectoratelor teritoriale de mediu plus circa 200 de angajați suplimentari în rețeaua de supraveghere a radioactivității dar în 2003 s-au raportat doar 1486 de angajați).
d. În 2001 s-a înființat Garda de Mediu ca parte a Inspectoratelor de mediu. Din 2003 acest organism nu se mai află sub tutela Ministerului Agriculturii, Pădurilor, Apei şi Mediului, fiind transferat la nou-înființatul Minister de Control.
e. Este absolut necesară reconstruirea şi întărirea capacității Inspectoratelor locale de mediu pentru a îmbunătăți monitorizarea, controlul şi impunerea. Crearea Gărzii Naționale de Mediu nu reprezintă o creştere a capacității de impunere din moment ce personalul a fost transferat din cadrul IPM-urilor fără nici o compensație de personal.

f. Raportul de țară din 2003 este critic la problema instabilității instituționale și desființării MAPM: „*schimbările instituționale ale acestui an au crescut instabilitatea și confuzia în ceea ce privește responsabilitățile iar capacitatea administrativă rămâne în continuare insuficientă. Acest lucru este adevărat mai ales pentru IPM-urile locale care ar trebui să aibă un rol esențial în ceea ce privește aprobarea, monitorizarea, inspecția și impunerea regulamentelor de mediu. O altă preocupare este cea legată de asigurarea continuității personalului Ministerului*".

3. Integrarea redusă cu celelalte politici (industrie, agricultură, transporturi etc.)

A treia mare problemă care nu a putut fi rezolvată este la nivelul capacității de a formula o politică coerentă de protecție a mediului, în corelare cu alte politici, strategii sau programe (politica industrială mai ales, politica transporturilor, agriculturii etc.). În rapoartele de țară s-au menționat, în fiecare an, următoarele:

a. Una dintre cele mai mari probleme cu care se confruntă instituțiile de mediu în România este dificultatea includerii criteriilor și necesităților de mediu în alte politici și strategii; este încă foarte răspândită ideea că problemele de mediu trebuie rezolvate de către autoritățile de mediu iar implicarea celorlalte ramuri – industrie, energie, agricultură, transport etc. – trebuie să fie minimă.
b. Integrarea considerațiilor de protecția mediului în celelalte politici este foarte scăzută. Fostul Minister al Apelor și Protecției Mediului a avut dificultăți în asumarea rolului său de coordonator. Comitetul interministerial înființat în 1999, al cărui rol era acela de coordonator între ministere, s-a întrunit abia în februarie 2002, pentru prima oară de la înființare.
c. Coordonarea la nivel regional este de asemenea inexistentă. IPM-urile regionale trebuie să fie operaționale și trebuie stabilit un mecanism operațional efectiv de colaborare cu autoritățile de dezvoltare regională.
d. Raportul de țară pentru 2003 menționează: „integrarea mediului în celelalte politici de dezvoltare a progresat foarte puțin. Comitetul Interministerial responsabil cu coordonarea între ministere în vederea luării în calcul a mediului de către toate sectoarele implicate, s-a întrunit o singură dată pe toată perioada raportării iar progresele făcute în implementarea principiilor integrării sunt foarte scăzute. De aceea este

necesară o atenție deosebită pentru demararea integrării considerațiilor de mediu în dezvoltarea și implementarea altor politici".

4. Lipsa de expertiză în domeniul legislației și economiei mediului

A patra mare problemă este legată de lipsa expertizei în domeniul economiei și legislației mediului. Principalele aspecte menționate au fost:

a. Datorită atenției reduse acordate aspectelor de mediu și datorită salariilor mici din domeniu, foarte puțini profesioniști sunt implicați în acest sector; sectorul este dominat de ingineri cu prea puțină considerație față de economie și finanțe.
b. La prima vedere, legislația de mediu adoptată în perioada 2002-2003 este impresionantă. Totuși, cea mai mare parte a fost realizată fără o consultare amănunțită a celor interesați (alte ministere, operatori economici, ONG-uri), fără o evaluare exactă a costurilor de implementare și fără a asigura resursele financiare și umane necesare pentru impunerea acesteia. De aceea este foarte probabil că multe dintre aceste legi se vor dovedi imposibil de implementat și vor trebui amendate.
c. La nivel local sunt necesare resurse semnificative pentru îmbunătățirea statutului personalului existent dar și pentru recrutarea și pregătirea adecvată a unor noi inspectori.
d. Fondul pentru Mediu nu este proiectat corespunzător și nu funcționează. În 2003 Fondul de Mediu Național a colectat fonduri în valoare de 16,6 milioane Euro (în noiembrie 2003) dar tot nu este complet operațional (lipsește finanțarea proiectelor).
e. Reorganizarea Guvernului din anul 2003 a făcut Fondul neoperațional pentru 5 luni; toți membrii Comitetului de Conducere au dispărut iar Fondul a fost pus în situația în care legea care îl reglementează este contrazisă de realitate (Ministerul Apelor și Protecției Mediului a fost desemnat să prezideze Comitetul de Conducere, Ministerul Industriei și Resurselor a dispărut, Ministerul Administrației Publice s-a unit cu Ministerul de Interne etc.);
f. Nu sunt folosite alte instrumente economice sau acorduri de principiu pentru a accelera procesul de implementare; impunerea se bazează încă pe mecanisme de comandă și control.

BCU

5. Lipsa resurselor financiare necesare pentru implementarea acquis-ului

A cincea problemă reiterată în rapoartele de țară este cea a resurselor financiare. Deşi această problemă este comună şi altor sectoare cum ar fi sănătatea şi educația, se pot aminti următoarele:

a. Resursele financiare locale existente disponibile în acest sector sunt foarte reduse. În 2001 şi 2002 bugetul alocat pentru mediu a fost ceva mai crescut dar rămâne totuşi foarte scăzut: a ajuns la 73 milioane Euro în 2001, ceea ce reprezintă mai puțin de 0,4% din PIB (media pentru Statele Membre ale UE este de circa 1,5%).

b. Raportul pentru 2003 menționa relativ la această problemă: *„nu s-a realizat nici un progres în ceea ce priveşte asigurarea resurselor necesare pentru îndeplinirea investițiilor considerabile necesare pe termen mediu şi lung pentru implementarea acquis-ului de mediu"*.

c. Alocațiile bugetare la nivel național au continuat să se mențină la un nivel foarte scăzut comparativ cu necesitățile din punct de vedere al capacității administrative şi al investițiilor. Adițional, în 2003 fondurile destinate IPM-urilor locale (venituri din taxele pentru aprobări şi autorizații de funcționare), folosite inițial pentru achiziționarea echipamentului necesar monitorizării şi verificării conformării, au fost redirecționate către bugetul central. Retragerea fondurilor destinate achiziționării echipamentului necesar monitorizării şi verificării conformării este mai mult decât posibil să înrăutățească condițiile de muncă la nivel local.

d. Nu există planuri de implementare şi programe de investiții speciale pentru domeniul protecției atmosferei, apelor sau pentru deşeuri. Aceste planuri ar fi utile pentru o mai bună identificare a priorităților şi ar asigura o capacitate de absorbție şi o utilizare mult mai eficientă atât a resurselor financiare locale cât şi a suportului financiar complementar de la UE şi alte instituții finanțatoare internaționale. Până în prezent nu există nici un plan de demarare a investițiilor, în cazul în care ar apărea fonduri.

7.2.3. Concluzii privind problemele armonizării

Cea mai importantă problemă cu care se confruntă autoritățile României este apariția unei discrepanțe importante între transpunerea Directivelor UE şi măsurile de implementare. Pe de o parte există un număr mare de legi de mediu care sunt în vigoare iar pe de altă parte nu s-au realizat nici un fel de progrese în ceea ce priveşte crearea capacităților administrative

necesare pentru impunerea noii legislații adoptate. În plus, resursele alocate mediului sunt insuficiente pentru rezolvarea problemelor de mediu cu care se confruntă România. Situația este cu atât mai rea cu cât instituțiile naționale au o experiență relativ redusă în domeniul protecției mediului, mai ales în ceea ce privește transpunerea legislației și aplicarea instrumentelor economice.

Toate rapoartele de țară ale Comisiei au concluzionat ca România nu are capacitatea administrativă suficientă pentru a implementa legislația de mediu existentă. În perioada 1999-2003 legislația s-a complicat considerabil dar nivelul personalului nu a crescut iar condițiile rămân sărăcăcioase.

Raportul de țară din 2003 menționează: „Se constată o accelerare accentuată a transpunerii legislației și o îndeplinire formală a cerințelor acquis-ului. Aceasta poate fi în detrimentul progresului real deoarece transpunerea continuă să depășească atât gândirea strategică cât și implementarea propriu-zisă, chiar dacă în anumite sectoare cum ar fi managementul deșeurilor se pot observa încercări de consolidare a planurilor strategice".

România încă se confruntă cu probleme ale protecției atmosferei, managementului apelor și deșeurilor. Una dintre problemele vitale la implementarea acquis-ului o reprezintă existența unor estimări realiste de programe și măsuri precum și a unor costuri asociate. De aceea este problematic faptul că România încă duce lipsa unei strategii de mediu generale care să includă evaluări specifice de costuri pentru directive, planuri de finanțare și implementare. Autoritățile de mediu ar trebui să își concentreze eforturile spre dezvoltarea capacităților de implementare și să se asigure că legislația include termene-limită realiste precum și evaluări ale costurilor, propuse numai în urma unor consultări corespunzătoare.

Coordonarea între ministere asupra problemelor de mediu trebuie îmbunătățită iar cerințele de protecția mediului trebuie incluse în definiții și implementări ale tuturor planurilor și politicilor sectoriale astfel încât să promoveze dezvoltarea durabilă.

Mediul nu este o prioritate de vârf pentru autorități. Evoluțiile din 2003, când Ministerul Apelor și Protecției Mediului a fost integrat în Ministerul Agriculturii, au înrăutățit situația. Astfel semnificația cerințelor de mediu a fost scăzută substanțial iar problema integrării cu celelalte politici sectoriale nu se va rezolva.

BCU

8. Dimensiunea cererii de investiții pentru protecția mediului în România

Teoretic, accesul la UE va transforma radical şi cererea de investiții de protecția mediului din România. Cerințele pentru aderare vor impune termene de conformare la standardele de mediu şi o infrastructură viabilă. **O mare parte din poverile financiare vor trebui să fie preluate însă nu de guvern, ca în sistemul centralizat, ci mai direct de administrația locală, firme private şi gospodăriile populației.**

Costurile de conformare reprezintă de fapt cererea nominală de investiții şi alte cheltuieli de protecția mediului pe care România trebuie să le facă pentru transpunerea legislației UE.

Costurile de protecția mediului cresc deoarece sunt adoptate acte normative complet noi care impun o serie de activități care nu erau efectuate deloc înainte de începerea procesului de integrare. Se pot menționa activități noi sau suplimentare cum ar fi: închiderea deponiilor existente care nu satisfac noile cerințe, implicarea publicului în luarea deciziilor, transparența informației, raportări ale situației, stații de monitorizare, baze de date etc. Toate aceste activități noi implică resurse financiare, umane, organizatorice etc.

Efortul investițional estimat pentru adoptarea şi implementarea acquis-ului comunitar în domeniul protecției mediului este foarte mare şi ridică o problemă considerabilă de planificare, pe care România nu a întâmpinat-o în 14 ani de tranziție. După 1990, bugetul anual a fost singurul instrument folosit pentru planificarea financiară şi acesta nu este utilizabil pentru programare financiară pe termen mediu şi lung. Chiar dacă ar fi disponibile sume considerabile pentru începerea unor lucrări de protecție a mediului, în sensul conformării la acquis-ului comunitar, nu există un program clar care să indice de unde să se înceapă şi unde să se termine sau să precizeze criteriile ce vor fi folosite şi etapele intermediare, indicatori de evaluare etc. De asemenea nu există variante alternative care să poată fi comparate: spre exemplu o variantă are costuri minime, o altă variantă are termen de realizare mai scurt etc.

Un prim aspect al implicațiilor economice ale procesului de armonizare este acela al nivelului costurilor de conformare (CC) sau Cât de mare este NOTA de PLATĂ? Iar apoi trebuie răspuns la întrebarea CINE PLĂTEŞTE?

8.1. Estimarea costurilor de conformare în procesul de armonizare

Costul este un instrument de planificare important în evaluarea implicațiilor deciziilor politice, atât pentru autorități cât și pentru industrie și consumatori. În procesul de aproximare a acquis-ului comunitar de mediu, costurile de conformare ar trebui identificate ca bază pentru:

- planificare realistă a adoptării *acquis-ului* comunitar;
- stabilirea prioritățiilor de implementare;
- evaluarea opțiunilor politice și elaborarea politicilor;
- argumentarea perioadelor de tranziție sau a derogărilor ce privesc *acquis*-ul;
- realizarea planificării financiare;
- realizarea unui consens în elaborarea politicii mediului înconjurător.

Estimarea costurilor de aproximare ar trebui să joace un rol important în faza planificării fiecăruia din cele trei forme în procesul de aproximare (transpunerea legilor, implementarea politicilor și reglementării și impunerea cerințelor specifice).

Costurile estimate pot fi apoi folosite în evaluarea financiară ca una din datele de bază pentru compararea cererii cu posibilă ofertă de finanțare și pentru evaluarea disponibilității de plată. În final, **evaluarea financiară ajută țările să determine dacă planul de conformare *a priori* (reflectat în definiția complexă a transpunerii) este realist și/sau poate fi finanțat.**

8.1.1. Aspecte metodologice

Prima problemă o reprezintă definirea exactă a politicilor de mediu ale căror costuri urmează a fi estimate. Acesta este de fiecare dată un exercițiu destul de complex când este vorba de programe de politici ce acoperă sectoare multiple, poluanți etc. dar în cazul aproximării apar o serie de probleme specifice.

Aproximarea este procesul de adaptare sau adoptare a legilor naționale, regulamentelor și procedurilor necesare pentru ca legislația Uniunii Europene să devină efectivă.

Acest proces impune țărilor ce fac aproximarea legislativă să suporte costuri suplimentare, pentru că legislația UE le solicită acestora să atingă anumite performanțe obligatorii referitoare la administrație, investiții și

cheltuieli de operare care ar putea fi mult mai mari decât cele desfăşurate în condiții normale. Aceasta deoarece:

- programul pentru aderarea la UE solicită investiții mai rapide decât ar fi făcut țara respectivă pe cont propriu (şi cu cât este mai rapidă implementarea cu atât este posibil să fie mai mari costurile);
- se impun standarde mai ridicate care solicită investiții suplimentare, sau
- se impun obligații mai detaliate ale autorităților şi sectoarelor afectate ale societății.

Legislația UE trebuie interpretată pentru a fi implementată şi, cu cât sunt mai stricte cerințele de mediu, cu atât este mai mare efortul solicitat pentru reducerea poluării, şi astfel costurile de aliniere vor fi mai mari. De aceea, un număr de studii estimează costuri pentru diferite niveluri de scădere a poluării, tehnologii antipoluante, toate depinzând de interpretarea autorilor asupra cerințelor legale. De obicei studiile de evaluare a costurilor raportează mai multe scenarii de aproximare (valoare minimă, maximă etc.).

O altă abordare poate fi introducerea unei limite generale asupra costurilor totale[57] ce ar putea fi implicată în definiția scenariului folosit în analiza de aproximare. Această limită este importantă mai ales pentru planurile de acțiune de protecție a mediului.

Pentru țările din Uniunea Europeană implementarea legislației de mediu a început acum peste 30 de ani şi s-a dovedit a fi dificilă. Anumite cerințe practice sau structuri şi proceduri instituționale nu au fost îndeplinite/create nici până în prezent de către unele țări membre. Problemele întâlnite în cadrul Uniunii Europene sunt exacerbate în țările Europei Centrale şi de Est, care se confruntă cu numeroase probleme cum ar fi eficiența mai redusă a industriei, imperativul minimizării deşeurilor generate, lipsa instalațiilor antipoluante, o rețea săracă a locurilor şi proceselor de depozitare, o infrastructură de transport mai puțin dezvoltată etc. La acestea se adaugă structuri instituționale având experiență redusă în problemele specifice de management al deşeurilor, în special la nivel local.

Calculul „*costurilor de conformare*" poate fi făcut în multe feluri dar trebuie ținut seama că diferențele de abordare pot avea efecte semnificative asupra rezultatelor, interpretării şi utilității acestora. În acest context este foarte importantă definirea termenilor „*costuri*" şi cel de „*armonizare-aproximare*".

Astfel, măsurarea costurilor de armonizare constă în aprecierea costurilor unui scenariu de armonizare/integrare comparat cu un caz de referință în care nu are loc nici o aproximare a legislației de mediu. Se solicită astfel definirea unui caz de referință şi a unui caz de armonizare. Etapele sunt următoarele:

[57] Spre exemplu se poate stabili drept limită un anumit procent din PIB.

- *Estimarea situației curente:* în această fază se urmărește definirea situației curente a mediului ambiant (de ex. masa totală a poluării sau a deșeurilor produse, luându-se în considerare capacitatea și eficiența tehnologiilor existente de control și a infrastructurii de mediu).
- *Definirea **scenariului de referință**:* pleacă de la starea actuală a poluării mediului și se extrapolează evoluțiile ulterioare, luându-se în considerare schimbările din economie și societate și corelându-le cu cele ce rezultă din măsurile de bază ale politicilor de dezvoltare economică generală (de ex. creșterea economică, structura economică, tiparele de consum și comportament). Deoarece presupunerile pot varia de la un studiu la altul rezultatele lor pot fi destul de greu de comparat. *Acest scenariu trebuie să arate ce s-ar întâmpla într-o economie **fără procesul de integrare europeană**.*
- *Definirea **scenariului de integrare***: definirea „scenariului politicii de mediu cu Armonizarea Legislației UE" - în acest caz, scenariul de aproximare presupune de asemenea definirea unor măsuri și tehnologii din cadrul politicilor necesare pentru implementarea acestora. Costurile sunt luate în considerare în aceste variante și multe dintre aceste planuri și studii urmăresc utilizarea soluțiilor cu cele mai eficiente costuri pentru reducerea poluării. Majoritatea studiilor folosesc un model pentru a ierarhiza opțiunile de politici și tehnologii și pentru alegerea măsurilor și tehnologiilor în acord cu costurile. *Acest scenariu trebuie să arate ce s-ar întâmpla într-o economie **în care are loc procesul de integrare europeană.***

Definirea unui „scenariu de integrare" în contrast cu „scenariul de referință" este cheia estimării costurilor de conformare.

În general, estimarea costurilor măsurilor de mediu necesită trei seturi de informații diferite:

- poluarea totală produsă – exprimată cantitativ (de ex. emisiile de SO_2, CO_2, ape uzate deversate, deșeuri etc.);
- poluarea ce trebuie redusă (conform noilor obiective);
- costurile pentru reducerea unui anumit element poluant pentru diferite tehnologii de reducere, prevenire sau control al poluării.

În practică, acest calcul simplu cu trei termeni poate deveni foarte complex iar estimarea costurilor de conformare îl face și mai complicat.

8.1.2. De la „costuri adiționale" la „costuri totale"

În ultimii ani s-a pus accentul pe estimarea costurilor legate de transpunerea și implementarea legislației europene. **Costurile Suplimentare (adiționale),** legate de îndeplinirea obligațiilor asumate de o țară de a „asimila" legislația în vigoare în Uniunea Europeană, au primit numele de Costuri de Conformare. Deși obiectivul cel mai important îl reprezintă măsurarea *„costurilor adiționale"* asociate aproximării acquis-ului de mediu, nu va fi niciodată posibilă separarea clară a costurilor adiționale de aproximare de celelalte costuri. Aceasta deoarece la nivel de informații disponibile datele nu vor fi suficient de detaliate, motiv la care se mai adaugă următoarele dificultăți:

- este greu de separat tendința generală a economiei de schimbările impuse de aderare;
- este dificil de distins între îmbunătățirile industriale „autonome" legate de necesitatea competitivității și îmbunătățirile adiționale legate de noile obligații privind protecția mediului, impuse de legislația UE;
- izolând costurile adiționale din efortul total necesar pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu ar putea scăpa din vedere importanța investițiilor de dezvoltare cu care se confruntă țările candidate.

Costurile adiționale sunt rezultatul diferenței dintre costurile Scenariului de integrare și costurile Scenariului de referință.

Spre exemplu, în cazul gestiunii deșeurilor, chiar și în lipsa procesului de aderare autoritățile ar fi luat măsuri de depozitare și eliminare a deșeurilor (și au luat în decursul timpului). Legislația UE impune doar costuri suplimentare datorate unor standarde mai severe, necesității creării de noi instituții, criterii de conformare și impunere mai stricte etc. Toate acestea fac să crească costurile protecției mediului în toate domeniile.

La aceasta se adaugă și acte normative complet noi care impun o serie de activități care nu erau efectuate deloc înainte de începerea procesului de integrare. Se pot menționa activități suplimentare cum ar fi: implicarea publicului în luarea deciziilor, transparența informației, raportări ale situației existente, stații de monitorizare, baze de date etc. Toate aceste activități noi implică resurse financiare, umane, organizatorice etc.

Prin luarea în calcul a tuturor costurilor, fără scăderea costurilor aferente investițiilor pe care o țară le făcea în orice caz, se cresc artificial costurile de conformare în domeniul protecției mediului. Costurile suplimentare sunt mai mici decât cele totale.

În practica curentă se consideră Costuri de Conformare doar costurile Scenariului de integrare fără a se deduce costul Scenariului de referință ceea ce are drept efect creşterea artificială a acestora (vezi figura 8-1).

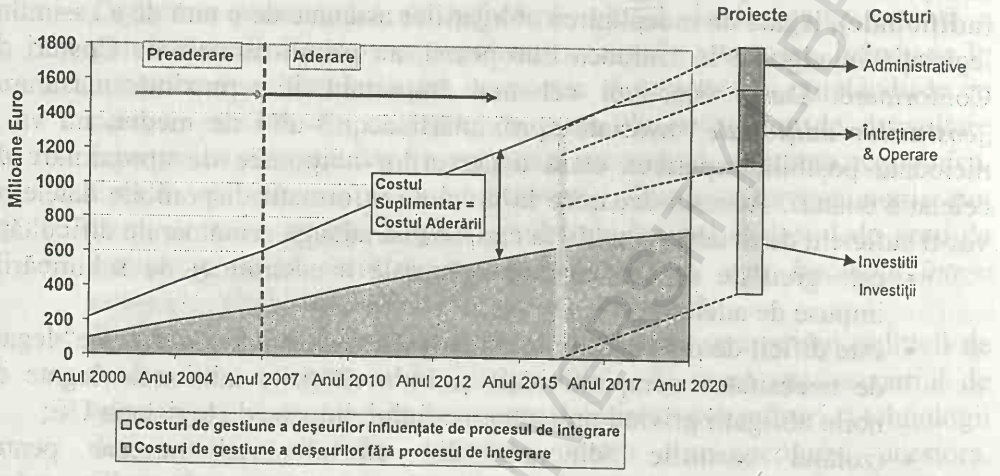


Figura 8-1:

Evoluția costurilor de gestiune a deşeurilor în România

8.1.3. Dificultăți şi limite în estimarea costurilor de conformare

Aşa cum s-a menționat, estimarea costurilor de conformare este importantă atât pentru fundamentarea deciziei privind investițiile cu implicații semnificative din punct de vedere al costurilor cât şi pentru fundamentarea deciziei privind distribuția acestora (cine le va suporta).

Implicațiile financiare rezultate din transpunerea directivelor privind protecția mediului nu pot fi evaluate cu exactitate. Se pot enumera trei astfel de motive importante.

În primul rând, legislația UE impune, ca obligație generală, ca țările membre să ia măsurile potrivite pentru a încuraja prevenirea şi reducerea poluării prin îmbunătățiri tehnice în procesele de producție care să reducă cantitatea de poluanți prin recuperarea sau (în cele din urmă) prin eliminarea şi/sau producerea de energie. Măsurile de acest tip sunt purtătoare de costuri suplimentare generate de schimbările procesului productiv şi care pot fi recuperate parțial sau în întregime printr-o mai bună folosire a resurselor. O analiză a efectelor unor astfel de măsuri la nivel național ar necesita reexaminarea bazei industriale prezente şi viitoare a fiecărei țări prin comparație cu sectoarele echivalente din UE, pentru a determina locurile şi direcțiile de îmbunătățire, inclusiv costul acestora.

În al doilea rând, dacă se ia în calcul, spre exemplu, costul de depozitare a deşeurilor, pornind de la nivelul existent al generării lor, aceasta ar conduce probabil la o supra-estimare, ținând seama de diminuarea producției industriale, sau la o sub-estimare, în măsura în care volumul deşeurilor municipale va creşte, ca efect al dezvoltării economice şi al schimbărilor din structura consumului.

În al treilea rând, costul de conformare variază considerabil în funcție de metodele antipoluante folosite şi, până când planurile de management ecologic solicitate prin noua legislație nu sunt finalizate, estimarea proporțiilor deşeurilor/poluării tratate prin diferite metode şi valorile totale nu pot fi estimate cu exactitate.

Întrucât poluarea reprezintă una din ariile în care există o legislație cadru a UE şi datorită faptului că aceasta include atât cerințe privind managementul ecologic cât şi cerințe tehnice, obligațiile instituționale sunt foarte cuprinzătoare.

România, ca şi alte țări din Europa Centrală şi de Est, are baze diferite de pornire, folosind metode şi proceduri diferite de protecție a mediului. De asemenea există o serie de probleme care nu sunt rezolvate de legislația UE. Spre exemplu legislația UE privind mediul ambiant nu acoperă problemele de poluare cu origine istorică, cum ar fi terenul contaminat, iazurile sau depozitele de steril. În majoritatea țărilor din Europa Centrală şi de Est, există cantități semnificative de deşeuri municipale şi periculoase depozitate fără control şi protecție adecvate. Redepozitarea lor în siguranță va impune la rândul ei costuri semnificative.

Limite în estimarea costurilor de conformare

Există un număr de limite structurale şi instituționale ce nu permit integrarea completă a evaluărilor costurilor de conformare în procesul de planificare a aproximării. Deşi costurile de conformare fac parte din planificarea bugetelor şi a investițiilor, evaluări mai elaborate şi mai bine fundamentate ale costurilor de conformare pot fi îngreunate de factori cum ar fi:

- perioada scurtă de transpunere;
- lipsa personalului disponibil (experimentat în estimarea costurilor);
- luarea deciziilor de aproximare pe baza priorităților politice şi de alt gen;
- lipsa datelor de încredere pe baza cărora să se bazeze estimările costurilor de conformare.

Ar trebui de asemenea menționat că diferiți actori implicați în cadrul procesului pot avea un interes special în deturnarea atenției de la aspectele legate de cost ori de finanțare. De obicei se fac presiuni politice pentru atingerea unei conformități complete cât mai curând posibil, deoarece se are în

vedere o aderare rapidă la UE. Prin urmare, sublinierea dificultăților datorate costurilor investiționale mari poate să nu mai prezinte interes. Oricum, greşelile în evaluarea costurilor pot fi neproductive, căci abilitatea de a dobândi asistență financiară din partea UE, prin programe de investiții cum este ISPA, va depinde de proiecte bine pregătite, care includ evaluări de cost realiste (şi estimarea beneficilor).

8.2. Indicatori de cost

În principal, pentru a furniza o imagine completă a efortului financiar ce trebuie făcut ca urmare a procesului de aproximare, este necesară luarea în calcul a următoarelor categorii de costuri:

- **Costurile investiționale totale** sunt cele destinate construirii infrastructurii necesare, a utilajelor şi echipamentelor antipoluante. Aceste costuri pot fi exprimate ca investiție globală necesară sau ca efort investițional anual pentru o anumită perioadă de timp.
- **Costurile anuale de capital.** Reprezintă deprecierea anuală a capitalului fix (uzura) şi dobânda legată de investiția respectivă. Costurile anuale de capital depind atât de mărimea investiției totale şi de numărul anilor în care aceasta funcționează, cât şi de modalitățile de finanțare (nivelul dobânzii, volumul sumelor împrumutate, perioadele de grație etc.).
- **Costurile curente (de operare)** - sunt generate de funcționarea infrastructurii, a utilajelor şi echipamentelor antipoluante, caz în care este vorba de plata utilităților (ex. costul energiei, apei etc.); acestea pot fi influențate şi de măsuri care nu necesită neapărat investiții sau sunt puțin legate de costurile investiționale (ex. monitorizare, colectarea şi transportul deşeurilor, înlocuirea combustibililor poluanți etc.). Aceste costuri sunt acoperite din tarifele de exploatare a investiției (instalației).
- **Costurile administrative.** Costurile de implementare[58], monitorizare şi impunere a legislației nu trebuie niciodată să fie subestimate. Lipsa structurilor şi procedurilor administrative corespunzătoare poate fi principala sursă de neconcordanță cu legislația UE. Aceste costuri sunt, în general, suportate de administrația centrală.

[58] Unele directive impun costuri în principal pentru personalul responsabil de implementare, monitorizare şi impunere, în vreme ce altele implică costuri investiționale substanțiale sectorului din economie reglementat, aşa numitele „directive grele".

- **Costurile totale anuale** includ costurile de capital + costurile de operare + costurile administrative.
- **Costurile unitare** ale măsurilor de protecție a mediului: Studiile și analizele estimează și măsoară costurile tehnologiilor de mediu, folosind costuri unitare (de ex. costurile reducerii unei tone de SO_2 cu tehnologia Desulfurarea Gazelor de Ardere pentru o nouă centrală cu o capacitate specificată). Studiile includ întotdeauna câteva estimări referitoare la valoarea reală a costurilor. Costurile din modele sunt în mod normal bazate pe o varietate de surse și estimări de costuri pentru anumite situații (de ex. o centrală de o anumită dimensiune), și este posibil să necesite transpunerea pentru o altă situație, mai generală.

Costurile descrise vor trebui suportate de diferite entități economice, inclusiv autorități centrale și locale, industrie sau gospodării ale populației.

Există o tendință naturală de concentrare asupra constrângerilor financiare deoarece oferta de bani se presupune întotdeauna ca fiind finită, în vreme ce capacitatea administrativă și tehnică se presupun flexibile și extinse. Oricum, restricțiile bugetare existente în toate țările Europei Centrale și de Est fac dificilă finanțarea investițiilor publice ca și extinderea instituțiilor administrative.

În concluzie, este clar că aproximarea este un proces și nu un singur eveniment bine definit și delimitat iar costurile asociate acestui proces vor varia corespunzător cu estimările făcute precum și cu condițiile specifice fiecărei țări. Ca rezultat, estimările costurilor de aproximare la care s-a ajuns în cadrul studiilor elaborate până în prezent pot prezenta diferențe sensibile și sunt dificil de comparat fără o analiză detaliată a estimărilor, datelor, ipotezelor etc.

8.3. Estimarea costurilor de conformare în România

Nivelul cererii de investiții pentru conformarea la acquis-ul comunitar a început să fie estimat prin studii finanțate de UE, prin programele PHARE. Abordarea a fost de tipul global (de sus în jos), prin estimarea unor costuri la nivel național care au fost apoi structurate pe domenii și ramuri de activitate.

8.3.1. Costuri de conformare totale

Costurile de conformare au fost estimate prima oară prin programele PHARE ROM 101 și 102 (vezi tabelul 8-1 și tabelul 8-2).

Spre exemplu, în cazul managementului apei, procesul de armonizare este dominat de directivele pentru apa uzată și pentru apa potabilă, costurile de conformare au fost estimate la aproximativ 10,1 miliarde EURO (valori ajustate), din totalul de 22 de miliarde EURO estimați pentru transpunerea și implementarea întregului acquis comunitar. În cazul Gestiunii Deșeurilor și al

Calității Aerului, Costul de Conformare estimat are o valoare prezentă netă de aproape 6 miliarde de € pentru fiecare domeniu în parte.

Tabelul 8-1:

Costuri estimative de conformare pentru sectoarele cele mai importante, în domeniul protecției mediului

- Milioane € -

Domeniul/Costuri	Cost de conformare estimat (Programul PHARE ROM 102)	Costuri de conformare ajustate
1. Deşeuri		
▪ Costul capitalului	2788	2975
▪ Operare şi Întreținere (anual)	219	234
▪ Operare şi Întreținere (Total, anualizat)	2808	2996
Cost Total - Deşeuri – valoare prezentă netă	**5596**	**5971**
2. Aer		
▪ Costul capitalului	409	3075
▪ Operare şi Întreținere (anual)	30	226
▪ Operare şi Întreținere (Total, anualizat)	385	2893
Cost Total - Aer – valoare prezentă netă	**794**	**5968**
3. Apă		
▪ Costul capitalului	3440	4650
▪ Operare şi Întreținere (anual)	316	427
▪ Operare şi Întreținere (Total, anualizat)	7491	5475
Cost Total - Apă – valoare prezentă netă	**10931**	**10125**
Total Costuri de conformare (1+2+3)	**17321**	**22064**

Sursa: ROM-102, DGXI şi estimările Băncii Mondiale.

Notă: O rată de scont de 5% a fost folosită pentru investițiile ce depăşesc 20 de ani. Pentru simplificare, s-a presupus că toate investițiile capitale se vor realiza în primul an.

Estimările de față au fost făcute în perioada 1998-1999 prin intermediul unor programe PHARE. Aceste estimări nu au ținut seama de realitățile locale şi nici nu au implicat economişti români şi, drept rezultat, valorile finale nu sunt în totalitate credibile. Neimplicarea institutelor de cercetări din România prin studii alternative a condus la adoptarea cvasi-oficială a cifrei de 22 miliarde EURO[59] ca valoare finală pentru adoptarea, implementarea şi aplicarea legislației europene. Modificarea acestei valori va conduce la situații destul de neplăcute, cu atât mai mult cu cât Documentul de Poziție[60] pentru Capitolul 22 – Mediul Ambiant a fost trimis Uniunii Europene la finele anului 2001.

[59] Studii recente au ridicat această valoare la 38 miliarde €.

[60] La începutul anului 2004 Documentul de Poziție a fost retransmis CE cu modificările şi completările de rigoare. Acest nou document conține şi planuri de implementare în valoare de 38 miliarde €.

Tabelul 8-2:

Costurile estimative de conformare pentru directivele „costisitoare"

- milioane € -

Directive ale UE	Costuri de conformare estimate (Programul PHARE RQM 102)			Costuri de conformare ajustate		
	Capital	Operare şi întreținere (anual)	Total	Capital	Operare şi întreținere (anual)	Total
Tratarea apei menajere	3440	316	7378	4502	414	9656
Incinerarea deşeurilor periculoase	180	83,3	1218	191	89	1294
Incinerarea deşeurilor urbane	60	10,8	195	64	11	207
Centrale mari de ardere	125	0,15	127	961	1	975
Centrale termice – încălzire orăşenească	56	0,15	58	430	1	445
SO_x (din directiva IPPC)	175	0,25	178	1345	2	1369
Deponii (gropi de gunoi)	840	13,3	1006	893	4	1069
TOTAL			10160			15015

Sursa: ROM-102, DGXI şi estimările Băncii Mondiale

Notă: 1. Factorul de ajustare anterior a fost folosit, pentru simplificare, pentru capital şi costurile O&I (operare şi întreținere)
2. Costurile totale reprezintă calculul pentru valoarea netă prezentă şi include factorul de actualizare de 5% pentru investițiile care depăşesc 20 de ani

8.3.2. Estimarea costurilor de conformare pentru directive specifice

În ultima perioadă, sub presiunea accelerării procesului de integrare, s-au înmulțit studiile care tratează problema costurilor de conformare. În multe din aceste studii au fost implicați specialişti autohtoni.

8.3.2.1. Estimarea costurilor de conformare pentru cinci sectoare industriale (IER)

În perioada 2001-2003 Institutul European din România a coordonat o serie de studii privind impactul integrării asupra economiei româneşti (finanțate prin programul PHARE). În cazul transpunerii legislației de protecția mediului a UE s-au analizat cinci sectoare industriale, mari poluatoare (sectorul energetic, minier, chimie şi petrochimie, metalurgie şi sectorul materialelor de construcții). Pentru aceste cinci sectoare industriale a fost estimat un cost de conformare de 3-4,1 miliarde € (vezi Tabelul 8-3).

În anul 2000, cheltuielile de protecția mediului în cele cinci sectoare analizate a fost de 111,3 milioane €. Față de această valoare, costul anualizat de conformare cu directivele de mediu ale UE este de peste 5 ori mai mare. În domeniul mineritului cheltuielile estimate sunt de peste 12 ori mai mari iar în sectorul metalurgic de peste şapte ori (vezi Tabelul 8-4).

Tabelul 8-3:

Estimarea Costului de Conformare la legislația de mediu a UE pentru cinci sectoare industriale

Sector Industrial	Investiții (milioane €)	Întreținere şi Operare (milioane €/an)	Cost Anualizat (milioane €/an)
Sectorul Energetic	382-1142	33,7-100,3	64,3-191,7
Sectorul Minier	533	5,6	48,2
Chimie şi petrochimie	1006	118	198,5
Metalurgie	932-1219	127,4-162,5	201,9-260
Materiale de construcții	190-269	17,2-27,6	32,4-49,1
Total Cost de Conformare	**3043-4169**	**302-414**	**545,3-747,5**

Sursa: Manoleli D. (coordonator)., Platon V., Stănescu R., Prisăcaru P., Georgescu L., Jean Tilly., *Impact Of Eu Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors In România - FINAL REPORT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România, MAI 2002.

Tabelul 8-4:

Comparație între cheltuiala efectivă de protecție a mediului şi costul de conformare pentru cinci sectoare industriale

Sector Industrial	Cheltuiala Efectivă Anualizată (1)	Cost de Conformare Anualizat (2)	Raport (1/2)
	(milioane €/an)	(milioane €/an)	(%)
Sectorul Energetic	23,4	64,3-191,7	2,7-8,2
Sectorul Minier	4,0	48,2	12,1
Chimie şi petrochimie	47,8	198,5	4,2
Metalurgie	27,6	201,9-260,0	7,3-9,4
Materiale de construcții	9,5	32,4-49,1	3,4-5,2
TOTAL	133	545,3-747,5	4,9-6,7

Sursa: Manoleli D. (coordonator)., Platon V., Stănescu R., Prisăcaru P., Georgescu L., Jean Tilly., *Impact Of Eu Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors In România - FINAL REPORT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , MAI 2002.

Această simplă comparație arată de ce cheltuielile de protecție a mediului efectuate în România, în perioada 1990-2000, sunt total insuficiente (vezi Figura 6-1).

8.3.2.2. Estimarea costurilor administrative pentru directivele privind calitatea aerului, controlul poluării industriale şi managementul riscului (IER)

Studiul B1-3, intitulat „IMPACTUL TRANSPUNERII LEGISLAȚIEI EUROPENE DE PREVENIRE A POLUĂRII AERULUI ÎN ROMÂNIA", a investigat cerințele administrative şi instituționale (necesarul administrativ şi

costurile infrastructurii) pentru implementarea în România a următoarelor directive ale UE privind protecția mediului înconjurător:

- Directiva Consiliului Nr. 96/62/EEC privind managementul și estimarea calității aerului (Directiva Cadru a Calității Aerului);
- Directiva Consiliului Nr. 99/30/EC privind valorile limită pentru dioxid de sulf, dioxid de azot și oxizi de azot, particule și plumbul din aer;
- Directiva Consiliului Nr. 92/72/EEC privind poluarea aerului cu ozon;
- Directiva Consiliului 2000/69/EC privitoare la valorile limită admise pentru benzen și monoxid de carbon în aer.

Aceste directive se referă la protecția atmosferei și sunt intercorelate; Directiva Cadru privind calitatea aerului stipulează condițiile generale, în vreme ce așa numitele „directive fiică" stipulează condițiile limită pentru poluanți diverși ai aerului. Obiectivul studiului a fost acela de a furniza estimări privind costurile administrative care trebuie luate în calcul de către autoritățile locale și centrale responsabile de implementarea Directivelor privind Calitatea Aerului (Directiva Cadru și Directivele „Fiică").

Principalele concluzii ale lucrării menționate au fost următoarele:

1) Directivele privind Calitatea Aerului (Directiva Cadru și „fiicele" acesteia) au fost transpuse în legislația română în 2002 prin lege și ordine ale ministrului; acestea vor intra în vigoare la începutul anului 2003. Documentul de Poziție propus de Guvernul României nu solicită perioadă de tranziție pentru aceste directive;

2) Costurile legate de implementarea directivelor privind calitatea aerului se împart în două categorii:

a. **Prima categorie – costuri administrative și instituționale** - vor fi suportate de către administrație: a) stabilirea și menținerea unei rețele de stații de monitorizare a calității aerului, asigurarea echipamentului necesar și raportarea rezultatelor monitorizării; b) pregătirea inventarierii emisiilor de gaze cu efect de seră și a poluanților care afectează semnificativ calitatea aerului; c) pregătirea planurilor și programelor pentru realizarea conformității cu normele de calitate a aerului.

b. **A doua categorie de costuri - conformare cu limitele de emisie și condițiile tehnice** impuse de directivele privind calitatea aerului, sau de implementarea planurilor și programelor create pentru îmbunătățirea calității aerului – vor fi suportate chiar de către poluatori (industrie, gospodăriile populației, deținătorii de autoturisme etc.). *În timp ce costurile administrative vor fi importante, costurile de conformare ale poluatorilor vor fi cu mult mai mari.*

3) Infrastructura care trebuie construită de autoritățile române este cuprinzătoare; va fi nevoie de aproximativ 600 stații de măsurare pentru

Rețeaua de Monitorizare a Mediului, 800 componente şi rețele pentru Sistemul de Inventariere a emisiilor; de asemenea va fi nevoie şi de un personal de 762 de persoane (opt ministere[61] implicate prin lege, 42 inspectorate de protecție a mediului, 265 de primării, 42 consilii județene, un institut de cercetare).

4) **Costul total**[62] pe care autoritățile române (centrale şi locale) îl vor avea de suportat pentru implementarea Directivelor privind Calitatea Aerului este de **200 Milioane €** considerând că investiția totală va fi realizată în primul an iar costurile de funcționare fiind **calculate pentru patru ani** (2003-2007[63]). Acest cost este considerabil reprezentând aproximativ 41% din cheltuielile totale de protecție a mediului[64] făcute în România în 1999 (490 milioane €). Cheltuielile administrative anuale, pentru măsuri privind calitatea aerului, vor trebui să fie la fel de mari – 50 milioane € sau 10,2% din cheltuielile totale de protecție a mediului (vezi Tabelul 8-5).

Tabelul 8-5:

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind calitatea aerului (2003-2006)

Costuri	Valoare (Milioane €)
a) Construirea Rețelei Naționale de Monitorizare a aerului (RNM)	115,57
a) Crearea Sistemului de Inventariere a Emisiilor (SIE)	5
a) Total costuri cu investițiile (a+b)	**120,57**
a) Costul cu personalul (anual)	13,91
a) Costurile cu planuri şi strategii (anual)	1,2
a) Costuri cu întreținerea RNM şi SIE (4% din investiție) (anual)	4.82
a) Costuri curente anuale (d+e+f)	**19,93**
h) Total costuri curente 2003-2006 (4*g)	**79,72**
TOTAL COSTURI ADMINISTRATIVE pentru perioada 2003-2006[a)] (c+g)	**200,3**

Sursa: Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives. Air Framework Directive and Daughter Directives – FINAL DRAFT, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , 2002.

[61] Multe din ministerele implicate au fost desființate la restructurarea guvernului din 2003.

[62] Aceste costuri ar putea fi recalculate de îndată ce vor fi definitivate măsurile şi trasate zonele de monitorizare şi va fi făcut inventarul stațiilor.

[63] 2007 este considerat ca anul aderării la UE deci pentru estimările de cost a fost luată în calcul perioada 2003-2007.

[64] În 1999, cheltuielile totale de mediu (incluzând investiții şi menținere) s-au ridicat la 8000 miliarde lei. Rata de schimb a fost de 16296 lei/Euro. Sursa: Anuarul Statistic al României, 2000.

Comentarii privind implementarea directivelor în domeniul calității aerului:

a. Infrastructura administrativă și crearea instituțiilor ar putea fi finalizate în următorii patru ani dacă vor fi alocate pentru acest scop resurse importante. Aceasta pare destul de improbabil, luând în considerare că inițial doar câteva persoane de la fostul MAPM și ICIM s-au ocupat de probleme privind calitatea aerului; vor trebui repede găsite sursele de finanțare a investițiilor și modurile de acoperire a costurilor de operare;
b. Conformarea totală a poluatorilor va fi imposibil de realizat în următorii patru ani luând în considerare investițiile mari necesare pentru aceasta în sectorul industrial (durata investiției, resursele financiare, profitabilitatea companiilor care trebuie să se conformeze etc.);
c. Va fi foarte greu de coordonat personalul format din cele 762 de persoane de care este nevoie pentru implementarea directivelor privind calitatea aerului (conform legislației în vigoare); efortul administrativ și de conducere va fi foarte important. Trebuie spus că nu toate instituțiile menționate în Legea 665/2001 pot aduce vreun ajutor pentru implementarea și derularea sistemului de protecție a aerului. De exemplu Ministerul Administrației Publice nu are expertiza în protecția mediului; implicarea atât de multor instituții ar trebui reconsiderată.

Studiul B1-4, intitulat: IMPACTUL TRANSPUNERII LEGISLAȚIEI UNIUNII EUROPENE PRIVIND CONTROLUL INTEGRAT AL POLUĂRII INDUSTRIALE, a evaluat cerințele și costurile instituționale și administrative legate de implementarea în România a Directivei nr. 96/61/CE, din septembrie 1996 privind controlul și prevenirea poluării industriale (IPPC). Această Directivă privește managementul integrat și controlul poluării industriale.

Procesele de producție industrială au o contribuție însemnată la poluarea din România și de aceea este foarte important ca aceasta să fie redusă.

În domeniul controlului integrat al poluării industriale situația era următoarea (la data elaborării studiului):

- România a solicitat inițial o perioadă de tranziție unică pentru transpunerea și implementarea Directivei IPPC, până în anul 2015; ulterior s-a revenit și s-au cerut perioade de tranziție pentru fiecare instalație în parte.
- transpunerea Directivei IPPC în legislația românească s-a realizat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/21 martie 2002 privind prevenirea, reducerea și controlul integrat al poluării;

- inventarul instalațiilor care pot să se afle sub incidența Directivei IPPC era incomplet, la data studiului.

Principalele costuri de conformare instituțională și administrativă au fost asociate următoarelor activități:

- la nivelul Autorității Centrale pentru protecția mediului (inventarierea operatorilor, elaborarea și diseminarea ghidului metodologic pentru procedurile de autorizare, a ghidului pentru cele mai bune tehnici disponibile, inventarul anual al principalelor emisii și al surselor acestora, comunicarea de informații și rapoarte instituțiilor europene cu atribuții în acest domeniu precum și informarea altor state membre etc.);
- la nivelul Inspectoratelor Județene de Protecția Mediului – IPM – (eliberarea și reînnoirea autorizațiilor, inspecție și control, informare și comunicare cu operatorii și cu publicul etc.).

Pentru întreaga perioadă de 13 ani considerată ca necesară pentru transpunere și conformare, totalul costurilor administrative a fost estimat la 18 milioane €; 4,9 milioane €, sau aproximativ 27%, sunt cheltuieli de capital și 13,1 milioane €, circa 73%, reprezintă cheltuieli de operare și întreținere (vezi Tabelul 8-6).

Tabelul 8-6:

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind controlul integrat al poluării industriale (2003-2006)

Directive	Costuri administrative - Milioane € -
Total Directiva IPPC	18
Alte directive din capitolul privind controlul integrat al poluării industriale	5,4
Total directive privind controlul integrat al poluării industriale	23,4

Sursa: Chivu L., Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives, IPPC DIRECTIVE 96/61/EC – FINAL DRAFT, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5, Institutul European din România, 2002.

Notă: IPPC este directiva cadru pentru Controlul Integrat al poluării industriale și managementul riscului. Acest sector mai include și directivele: SEVESO, EMAS, ECOlab, COV. S-a presupus că aceste directive vor adăuga un cost suplimentar de 30% din costul Directivei IPPC.

Costurile administrative totale de conformare la legislația privind controlul integrat al poluării industriale reprezintă circa 3,68 % din totalul

cheltuielilor anuale (490 milioane € înregistrate în România în anul 1999[65]) de protecția mediului; efortul mediu anual însumează 1,37 milioane € (0,28 % din nivelul costurilor totale de mediu din anul 1999).

Studiul B1-5, denumit IMPACTUL TRANSPUNERII LEGISLAȚIEI UNIUNII EUROPENE PRIVIND PREVENIREA ACCIDENTELOR MAJORE IMPLICÂND SUBSTANȚE PERICULOASE, a evaluat cerințele și costurile instituționale și administrative ale implementării Directivei nr. 96/82/CE, (denumită și Seveso II) privind gestiunea accidentelor majore implicând substanțe periculoase.

Directiva Seveso II are două obiective importante: primul obiectiv este acela de **prevenire** a producerii accidentelor majore ce implică substanțe periculoase iar al doilea obiectiv are în vedere **limitarea consecințelor** - atât asupra sănătății și siguranței persoanelor cât și asupra mediului - acestor tipuri de accidente, odată ce ele s-au produs.

Ambele dimensiuni trebuiesc urmărite simultan în vederea asigurării - de o manieră consistentă și efectivă – a unui înalt nivel de protecție în cadrul Comunității.

Principalele costuri instituționale și administrative de conformare au fost asociate următoarelor activități:

- inspecția și controlul efectuate de către IPM, structurile locale ale Inspectoratelor pentru Situații de Urgență, Prefecturi, Primării și Crucea Roșie;
- formarea profesională (operatori, inspectori din cadrul IPM, MAPM și alte instituții implicate);
- coordonarea, monitorizarea, managementul și administrarea riscului cauzat de accidente majore, efectuate de către Autoritatea Centrală de Protecție a Mediului.

Potrivit estimărilor, costul administrativ și instituțional total, considerat necesar pentru conformarea cu prevederile Directivei Seveso II, a fost aproximat la 820.000 €.

Principalele componente ale acestui cost sunt: 450.000 € – cheltuieli curente și 370.000 € – cheltuieli de capital (vezi Tabelul 8-7).

Costul total reprezintă aproximativ 0,17% din cheltuielile totale pentru protecția mediului din România (la nivelul anului 1999). Toate aceste cheltuieli sunt necesare până în anul 2007.

---

[65] Pentru estimare s-au utilizat cheltuielile pentru protecția mediului exprimate în lei , raportate în Anuarul Statistic al României, INS, București, 2000 și cursul de schimb mediu anual din Raportul Anual al Băncii Naționale, București, 2001.

Tabelul 8-7:

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea Directivei SEVESO II

Elemente de cost	COSTURI (€)					
	La nivel local				La nivel central	Total costuri
	Inspectoratele de Protecție a Mediului	Birourile locale ale Inspectoratelor pentru Situații de Urgență	Alte instituții	Total la nivel local	Total	Nivel central + Nivel local
Costuri Operare (OPEX)	160750 – 169250	13750	28200	202700 – 211200	239800	442500 – 451000
Costuri de Capital (CAPEX)	163200	156000	-	319200	51800	371000
TOTAL CAPEX + OPEX	323950 – 332450	169750	28200	521900 – 530400	291600	813500 – 822000

Sursa: Ciutacu C., Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives, SEVESO II Directive 96/82/EC - FINAL DRAFT, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES, STUDY NO. 5, Institutul European din România 2002.

Studiul B1-1, denumit IMPACTUL IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A STANDARDELOR UNIUNII EUROPENE PENTRU PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR CU PRIVIRE LA CALITATEA APEI, a estimat costurile pentru implementarea *acquis*-ul UE privind calitatea apei la valoarea de 13,4 miliarde €, ceea ce reprezintă o mare parte din costurile pentru conformarea cu cerințele privind protecția mediului (vezi Tabelul 8-8).

Tabelul 8-8:

Costurile de conformare estimate în cazul directivelor UE privind apa

-milioane € -

Directive privind apa	COSTURI				
	Investiții	Cost cu Capitalul - Anual	Cost O&Î Anual	Total Cost Anual	Total costuri pentru 20 de ani
91/271/EEC 76/464/EEC	1326	135	132	267	6679
98/83/EC	1176	119	117	237	5927
91/676/EEC	157	16	15	31	791
TOTAL	2659	270	264	535	13.397

Sursa: Stanescu R., Ionescu C., The impact on industry, agriculture and local utilities systems of implementing directives 91/271/EEC, 98/83/EC, 76/464/EEC (and the seven "daughter" directives) and 91/676/EEC - FINAL DRAFT REPORT, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES, STUDY NO. 5, Institutul European din România, 2002.

Cel mai mare efort financiar va trebui suportat de utilitățile locale. De asemenea, firmele industriale vor trebui să facă eforturi financiare considerabile. Vor fi necesare atât un management riguros al fondurilor alocate

proiectelor aflate în derulare cât şi o planificare a eforturilor financiare viitoare la nivel local. De asemenea vor fi solicitate resurse financiare şi umane semnificative, cu un impact direct asupra rentabilității firmelor, motiv pentru care se va impune o alocare prioritară a resurselor, în etape clar definite, precum şi o cooperare eficace şi acțiuni comune ale tuturor părților implicate.

Suplimentar, vor fi necesare resurse de natură administrativă şi instituțională.

8.3.2.3. Estimarea costurilor în cazul Directivelor privind gestiunea deşeurilor (IEN, ICIM, EPIQ-USAID)

I) Estimarea costurilor depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii Directivei nr. 99/31/EC privind depozitarea deşeurilor

Directiva privind depozitarea controlată a deşeurilor presupune mai multe etape printre care: închiderea depozitelor existente deoarece acestea nu mai corespund noilor cerințe, luarea de măsuri pentru gestionarea deşeurilor periculoase, construirea de noi depozite la standardele cerute, urmărirea depozitelor pe o perioadă de 30 de ani de la închidere etc.

În perioada următoare vor trebui închise 203 depozite de deşeuri cu o suprafață de aproximativ 1200 ha care şi-au terminat ciclul de viață. În România, potrivit datelor disponibile, costurile de închidere-acoperire a depozitelor de deşeuri variază între 223,4 $/ha şi 703 $/ha.

Având drept bază de plecare costul mediu de închidere de 411,5 mii €/ha şi considerând o perioadă de închidere de 10 ani şi o dobândă de 7%, au fost calculate valorile de mai jos pentru închiderea depozitelor existente (vezi Tabelul 8-9).

Tabelul 8-9:

Costurile de închidere a depozitelor de deşeuri existente

Depozite vechi	UM	Valori
Suprafață Depozite vechi	Ha	1200
Suprafață de Închis Anual (2005-2014)	Ha	120
Cost mediu de închidere	Mii €/ha	411,5
Cost Total de Închidere	Mil. €	493,82
Cost Total Anual de închidere (2005-2014)	Mil. €/an	50
Valoare Prezentă Netă a Costului Total de închidere (actualizată cu 7%/an, durata 10 ani)	**Milioane €**	**346,84**

Sursa: Platon Victor, Roxana M., *Estimarea Costurilor pentru Strategia Națională de Gestiune a Deşeurilor - Depozitarea Controlată a Deşeurilor – Sinteză*, IEN-ICIM Bucureşti, Iunie 2002.

Valoarea Prezentă Netă a costurilor totale necesare pentru închiderea depozitelor existente a fost estimată la 347 milioane €; au fost avute în vedere închideri eşalonate pe o perioadă de 10 ani (120 ha/an) la o dobândă de 7%.

Estimarea costurilor de depozitare a deşeurilor periculoase; studiul[66] menționat a furnizat următoarele valori (vezi Anexa 15): costuri totale de 911 milioane € şi o valoare prezentă netă de 544 milioane € (actualizată cu 7%/an pe o perioadă de 14 ani). Astfel s-au estimat costurile asociate depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii Directivei nr.99/31/EC privind depozitarea deşeurilor. Au fost avute în vedere depozitele noi ce se vor construi în perioada 2004 – 2017. Valoarea prezentă netă estimată a fost de 2,13 miliarde € (vezi Anexa 16).

II) Estimarea costurilor de conformare corespunzătoare transpunerii unor directive privind gestiunea deşeurilor speciale

Una din primele directive ale acquis-ului de mediu care a fost transpusă în România în anul 2000 reglementează gestiunea bateriilor şi acumulatorilor uzați. Costul transpunerii directivei UE privind gestionarea bateriilor şi acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase a fost estimat la peste 52 milioane € (vezi Anexa 17).

În cazul Directivei privind gestionarea uleiurilor uzate, costul de conformare a fost estimat la 35,8 milioane € (vezi Anexa 18).

8.3.2.4. Estimarea costurilor în cazul Directivei privind Evaluarea Impactului asupra Mediului - EIA (PHARE)

Costurile administrative adiționale, asociate cu implementarea Directivei EIA, pentru perioada 2003-2006, au valori cuprinse între 487000 – 910000 € in 2003 şi 1085000 – 2582000 € in 2006. Vârful de cheltuieli apare în anul 2004 când se va cumpăra echipamentul necesar. La nivel de județ, costul mediu anual are valori estimate cuprinse între 23000 şi 57000 € (Tabelul 8-10).

[66] Surse: Platon Victor, Mazilescu Ramona, Estimarea Costurilor pentru Strategia Națională de Gestiune a Deşeurilor – Depozitarea Controlată a Deşeurilor – sinteză, IEN-ICIM București, iunie 2002.

Tabelul 8-10:

Costurile administrative suplimentare rezultate ca urmare a aplicării Directivei EIA (estimarea impactului asupra mediului) (perioada 2003-2006)

- Mii € -

Costuri	Valoare Prezentă Netă 2003		Costuri Anualizate	
	Valoare Minimă	Valoare Maximă	Valoare Minimă	Valoare Maximă
Costuri cu personalul	1790	5076	505	1432
Costuri de întreținere și operare	101	130	28	37
Alte costuri	792	1,584	223	447
Costuri cu consultarea publicului	450	450	127	127
Neprevăzute și expertiză	90	254	25	72
Echipamente	542	698	153	197
Total Costuri Adiționale	**3764**	**8192**	**1062**	**2310**

Sursa: Platon V., Faircloth P., Technical Assistance to Ensure Compliance with Environmental Impact Assessment Directives: Bucharest, România (EUROPAID/112525/D/SV/RO).

(a) 5% - rata de scont
(b) VPN – amortizată timp de 4 ani cu o rată de scont de 5%

8.3.3. Costurile de conformare în țările candidate

Uniunea Europeană a condus studii similare celor din România (ROM 101 și ROM 102) și în celelalte țări candidate[67]. După cum se poate vedea din Tabelul 8-11 cele mai mari costuri de conformare le are Polonia (35,2 miliarde €) urmată de România cu 22 miliarde €. Cele două țări cumulează o parte importantă (45%) din totalul costurilor de conformare ale Țărilor Candidate (122,6 miliarde €). O a doua grupă de țări este formată de Bulgaria, Cehia și Ungaria cu costuri ce oscilează în jurul valorii de 9 miliarde de €. Celelalte țări au costuri de conformare mult mai mici.

Trebuie amintit că valoarea de 22 miliarde € a rămas valoarea de referință pentru România.

În anii '90, aproape fiecare țară candidată a început să elaboreze planuri naționale pentru protecția mediului și din procesul stabilirii de priorități au rezultat Strategiile sau Programele de Acțiune Națională privind Mediul. Aceste documente au fost însoțite în mod obișnuit de o lungă listă de acțiuni, inclusiv proiectele de investiții. Multe din acestea au fost inițiate ca răspuns la problemele locale urgente, cum ar fi depoluarea celor mai toxice zone. Instrucțiunile Planului de Acțiune privind Mediul prezentate la Conferința Ministerială în Lucerna din 1993 a recomandat o abordare economică bazată pe eficiență a eliminării poluării industriale. Cu ocazia programelor de privatizare, responsabilitatea directă pentru astfel de investiții a trecut la sectorul privat, și s-a axat pe efectivitatea agențiilor de reglementare și control. Forța conducătoare

[67] De menționat că zece din țările candidate vor deveni State Membre ale UE începând cu anul 2004.

din spatele acestui exercițiu de prioritizare a fost că interesele naționale trebuie să fie considerate cele dintâi. Şi că o apreciere rațională a raportului cost-profit în reducerea poluării trebuie să depăşească presiunile internaționale.

Tabelul 8-11:

Nivelul costurilor de conformare în țările candidate

- Miliarde Euro -

7	BG	CY	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Costuri totale Estimare 1997	15	1,118 - 1,264	1,34	1,5	13,7	1,71	2,38	NA	35,2	22	5,4	1,84	122,6 - 122,7
Cifre revizuite Costuri totale	8,6 [68]	1,1[69]	6,6 - 9,4[70]	4,4[71]	4,12 - 10[72]	1,48 - 2,36 [73]	1,6[74]	0,13[75]	22,1 - 42,8[76]	22[77]	4,81[78]	2,43[79]	79,3-110

Sursa: Brussels, 8.6.2001., COM (2001) 304 final

Oricum, au fost diferite cazuri unde țările Europei Centrale şi de Est au inițiat programe regionale şi interstatale şi au oferit sume mari pentru acestea. Convenția de la Helsinki şi regiunea Triunghiului Negru, de exemplu, au atras amândouă investiții mari din partea țărilor Europei Centrale şi de Est implicate. Abordarea pe bazine hidrografice conținută în Directiva din Cadrul Apei, a încurajat Statele Membre să stabilească managementul interstatal pentru râurile internaționale. Aceasta ar trebui să asigure o prioritate mai mare pentru

[68] Managementul Resurselor de Mediu (2000), Strategii de Dezvoltare şi Implementare pentru Aproximare în Raportul final de Mediu al Miniproiectului Martie 2000.
[69] Guvernul Republicii Cipru (8/3/2000) Memorandum Explicativ la Capitolul 22 - Mediu.
[70] 6,600-9,000: Banca Mondială (1999) Republica Cehă. Referitor la Aderarea la UE. Washington D.C. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) Priorități Europene de Mediu: o Evaluare Integrată Economică şi de Mediu.
[71] Ministerul Estonian de Mediu, iulie 2000.
[72] 4,118-9,318: Banca Mondială (1999) Ungaria. Pe drumul spre UE. Washington D.C. 10,000: Ministerul Maghiar de Mediu, iulie 2000.
[73] 1,480-2,360: Ministerul Letonian de Mediu, iulie 2000. 1,505-1,942: Raportul Regulat al Letoniei (1999).
[74] RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) Priorități Europene de mediu: o Evaluare Integrată Economică şi de Mediu.
[75] Ministerul Maltez de Mediu (2000) Lucrare prezentată la Conferința IBC de la Budapesta, 13-14 iunie 2000.
[76] 22,100-42,800: Polonia pe drumul spre aderarea la UE. Washington D.C. 24,900 RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) Priorități Europene de mediu: o Evaluare Integrată Economică şi de Mediu.
[77] Ministerul Român al Apelor, Pădurilor şi Protecției Mediului, (2000) Planul Național de Implementare a Programului de Mediu ISPA.
[78] Guvernul Slovaciei (2000) Programul Național de adoptare a Aquis-ului comunitar.
[79] Guvernul Sloveniei (1999) Programul Național de adoptare a Aquis-ului comunitar.

programele privind Dunărea şi Marea Neagră, care sunt amândouă acum introduse în cadrul Convenției[80]. Stabilirea priorităților ar trebui să țină cont de aceste Convenții şi de programele interstatale. Impactul Planurilor de Acțiune Naționale privind Mediul a însemnat un bun nivel de conştientizare a problemelor locale legate de mediu, dar găsirea de surse de finanțare pentru proiectele de investiții se va dovedi mult mai dificilă.

8.4. Concluzii privind cererea de investiții pentru conformarea la acquis-ul de mediu

În principiu, toți indicatorii de costuri menționați sunt necesari pentru obținerea unei imagini complete. Totuşi, în practică, după cum se poate constata din analizele menționate, studiile raportează adesea numai unii indicatori de costuri (de ex. costurile de investiții sau costurile administrative). Această situație face compararea rezultatelor foarte dificilă.

Prin prisma costurilor de conformare efortul investițional necesar este uriaş. Spre exemplu, industria românească va trebui să facă față unui efort investițional de peste 9 miliarde de EURO şi este nevoie urgentă de măsuri de identificare a fondurilor cu care să se finanțeze investițiile necesare. Accesul pe piața UE şi chiar existența unor industrii este strâns legată de realizarea investițiilor de control al poluării.

Din păcate această situație delicată nu este înțeleasă pe deplin nici de factorii de răspundere din domeniul industrial nici de cercetătorii din domeniul economiei industriei[81]. Din această cauză planurile şi măsurile realiste de dinamizare a investițiilor de protecție a mediului sunt foarte puține.

Este important de menționat că, în România, estimarea costurilor de integrare au fost efectuate numai din inițiativa instituțiilor europene, prin intermediul unor programe PHARE; instituțiile şi autoritățile autohtone (instituțiile de învățământ, de cercetare ştiințifică etc.) au fost mai puțin interesate de acest subiect în favoarea unora mai generale cum ar fi dezvoltarea durabilă a României, perspectivele de dezvoltare în anul 2020 etc. Din această cauză implicarea experților români în evaluarea costurilor de conformare a fost minimă.

Valoarea estimată de 22 miliarde de EURO cuprinde costul tuturor acțiunilor şi activităților pe care România le va face pentru protecția mediului în

---

[80] Uniunea este semnatara Convenției Dunării (1994), dar nu şi a Convenției din Bucureşti pentru Marea Neagră (1992).

[81] Este extrem de ciudat ca, în anul 2002, să se mai persiste în a se recomanda forțele pieței libere ca singură soluție pentru industria românească, fără a se ține seama că toate țările din UE şi cele invitate să adere în anul 2004 au politici industriale active.

cazul transpunerii şi implementării legislației europene. Nu s-a ținut seama că, indiferent de situație, în România s-ar fi investit pentru protecția mediului în conformitate cu legislația națională. De fapt costul integrării ar fi trebuit să rezulte din diferența dintre investițiile făcute în cazul adoptării legislației UE (mult mai avansată şi mai strictă) şi investițiile făcute sub imperativul legislației naționale. În acest caz suma rezultată ar fi fost mai mică cu cel puțin 20-30%.

După cum s-a arătat, există un număr de limite structurale şi instituționale în procesul de evaluare a Costurilor de Conformare şi de integrare completă a acestor evaluări în procesul de planificare a aproximării. Deşi CC face parte intrinsecă din planificarea bugetelor şi a investițiilor, evaluările de cost sunt îngreunate de factori cum ar fi:

- perioada scurtă de transpunere a unor directive complexe şi costisitoare;
- lipsa personalului disponibil şi experimentat în evaluarea costurilor de conformare în domeniul protecției mediului;
- luarea deciziilor de aproximare (perioade de tranziție) pe baza priorităților politice şi de alt gen fără aportul analizei economice;
- lipsa datelor de încredere pe baza cărora să se bazeze estimările CC.

Ar trebui de asemenea menționat că diferiți actori implicați în cadrul procesului de aproximare pot avea interese speciale în păstrarea atenției departe de aspectele legate de cost ori de finanțare. De obicei se fac presiuni politice pentru atingerea unei conformități complete cât mai curând posibil, deoarece se are în vedere o aderare rapidă la UE. Prin urmare, sublinierea dificultăților datorate marilor costuri investiționale poate să nu mai prezinte interes. Oricum, greşelile în evaluarea costurilor pot fi neproductive, căci abilitatea de a dobândi asistență financiară din partea UE, prin programe de investiții cum este ISPA, va depinde de proiecte bine pregătite care includ evaluări de cost realiste (şi beneficii).

Aşa cum s-a precizat, abordarea de până acum a fost de tipul „de SUS în JOS" şi este extrem de necesară şi o abordare „de JOS în SUS" pentru a identifica proiecte concrete. De asemenea, din simpla parcurgere a studiilor menționate, se poate observa caracterul aleatoriu al acestora, metodologiile distincte şi rezultatele diferite obținute. Această situație se poate explica şi prin faptul că nu a existat un efort coerent de investigare a cererii de investiții pentru conformarea la acquis-ul comunitar de mediu.

9. Implicații economice de natura beneficiilor rezultate din procesul de armonizare

Pe lângă implicații de natura costurilor, transpunerea legislației de mediu a UE va aduce și beneficii. Astfel, în anul 2001 Comisia Europeană a coordonat un studiu de estimare a beneficiilor conformării cu acquis-ul de mediu pentru țările candidate[81]. Studiul a identificat și estimat beneficiile privind mediul, precum și beneficiile economice și sociale care probabil se vor ridica din implementarea completă a legislației UE privind mediul în țările candidate[82].

9.1. Tipuri de beneficii potențiale ca urmare a adoptării legislației UE

După cum se știe, nu este întotdeauna posibil de evaluat impactul unei directive a UE și chiar și atunci când este posibil, incertitudinea poate fi mare. Pasul final, estimarea valorii beneficiilor, este cel mai dificil întrucât ridică întrebări etice importante. Aceste beneficii reprezintă nivelul venitului la care oamenii ar renunța pentru un anumit profit (de exemplu apă potabilă curată sau evitarea îmbolnăvirilor) și valoarea pentru întreaga societate a evitării unui număr de cazuri de decese premature. Deci sumele astfel calculate nu reprezintă o măsură de creștere a bogăției naționale sau a PIB.

Acolo unde este posibil, trebuie cuantificate aceste beneficii și, mai mult, să fie prezentate estimări monetare ale acestora – notând la fiecare nivel presupunerile și interpretând rezultatele în contextul metodologiei. Datorită dificultății atribuirii de valori monetare beneficiilor (în unele cazuri este chiar imposibil), estimările economice acoperă mai puține beneficii decât ceilalți doi pași ai analizei. De aceea este important mai ales ca fiecare nivel al analizei să fie privit ca oferind valoare prin el însuși, și să nu se privească evaluarea calitativă doar ca pas spre cea cantitativă, iar aceasta ca pas spre evaluarea monetară. Concentrarea doar asupra analizei monetare ar duce la pierderea unei părți din bogăția analizei și chiar din valoarea analizei beneficiilor. Cu fiecare pas - de la analiza calitativă la cea cantitativă, la valori monetare, volumul beneficiilor se modifică în sensul diminuării lor. Analiza oferă de aceea un tip de „piramidă a beneficiilor" (vezi Figura 9-1).

---

[81] *Beneficii ale alinierii țărilor candidate la acquis-ul în domeniul mediului.* ECOTEC et. al. 2001.

[82] În România nu s-au realizat studii privind beneficiile adoptării acquis-ului comunitar în domeniul protecției mediului.

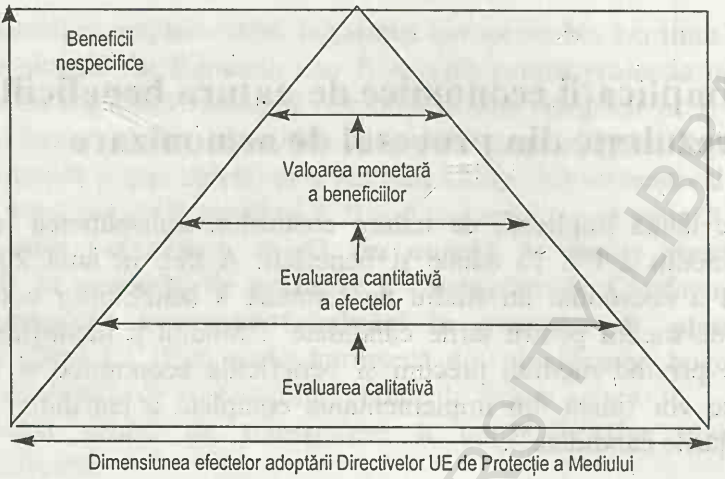


Figura 9-1:
Piramida beneficiilor obținute din aplicarea măsurilor de protecție a mediului

Pentru estimarea beneficiilor pot fi luate în calcul trei metode de analiză - calitativă, cantitativă şi monetară. Estimarea calitativă cercetează tipurile de beneficii care ar trebui să rezulte din cerințele specifice ale directivei. Pentru aceasta, se examinează fiecare directivă separat, deşi în unele cazuri beneficiile apar din măsurile combinate de implementare a mai multor directive.

Principalele beneficii rezultate din implementarea directivelor de mediu includ:

- **beneficii privind sănătatea**: beneficii directe asupra sănătății populației, ex. reducerea îmbolnăvirilor şi evitarea mortalității premature;
- **beneficii privind resursele**: beneficii asupra unor resurse naturale folosite comercial, ex. silvicultură, agricultură şi pescuit, minerit etc.;
- **beneficii privind ecosistemele**: beneficii asupra unor părți din mediu fără interes comercial;
- **beneficii sociale**: beneficii ale societății, inclusiv păstrarea şi accesul la moştenirea naturală şi culturală (evitarea distrugerii prin poluare a clădirilor istorice), posibilități de recreere (ex. pescuit şi îmbăiere), coeziune socială datorată susținerii locurilor de muncă, învățământ social şi dezvoltarea societății civile (datorită creşterii informării);
- **beneficii economice extinse**: situate în apropierea imediată a exploatării economice, incluzând dezvoltarea locală şi regională (atragerea investițiilor) adesea susținută de creşterea numărului de locuri de muncă prin investiții de mediu, eco-eficiența, dezvoltarea industriilor/sectoarelor din economie noi şi existente, balanța de plăți şi efecte de comerț (reducerea importurilor de materii prime pe măsură ce tot mai multe deşeuri sunt refolosite şi reciclate), şi beneficii economice din resurse naturale (ex. beneficii din turismul balnear şi ecoturism).

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

9.1.1. Beneficii privind sănătatea

O serie întreagă de beneficii pot apărea în majoritatea, dacă nu chiar în toate țările candidate la UE, unde poluarea este semnificativă și aceasta va fi redusă prin implementarea legislației de mediu a Uniunii Europene:

- mai puține boli respiratorii și mai puține cazuri de moarte prematură ca rezultat al îmbunătățirii calității aerului. Sunt așteptate beneficii în toate țările candidate și sunt importante mai ales pentru reducerea poluării cu particule materiale sau cu ozon. Reducerea expunerii la emisia de componente organice volatile (COV) și dioxine aduce și ea beneficii semnificative. Această poluare provine, în principal, din emisiile stațiilor termice, din industrie și trafic. Implementarea Directivei privind Centralele Mari de Combustie (LCP), Directivei de Prevenire și Control Integrat al Poluării (IPPC), Directivei privind Incinerarea, Directivei Calității Combustibilului, Directivei COV și Directivei Cadru privind Calitatea Aerului va ajuta la rezolvarea acestor probleme.
- un mediu mai sigur pentru copii ca rezultat al scăderii emisiilor de plumb, mai ales din industrie și arderea combustibililor. Aceste probleme pot fi minimizate prin Directiva IPPC pentru industrie și Directiva privind Calitatea Combustibililor pentru emisiile de plumb provenite din arderea combustibililor aditivați cu plumb.
- o sănătate mai bună ca rezultat al scăderii dioxinelor și metalelor grele emise de incineratoarele care funcționează sub standarde. Acestea pot cauza dereglarea funcționării celulelor, fie direct, prin respirație, fie indirect, prin absorbția în carne. Implementarea Directivei privind Incinerarea va ajuta la rezolvarea acestei probleme și la reducerea riscului cancerului și malformațiilor.
- impactul pozitiv asupra sănătății și creșterea siguranței printr-un management mai bun al locurilor de depozitare și al deșeurilor periculoase ca și captarea gazului de depunere, care poate cauza explozii sau scurgeri (acolo unde nu este un spațiu de depozitare sigur din punct de vedere tehnic). Aceste beneficii rezultă din implementarea cerințelor Directivei privind depozitarea deșeurilor.
- mai puține cazuri de boli gastrice și iritări ale pielii cauzate de calitatea scăzută a apei și concentrația ridicată de contaminare în litoralul, râurile și lacurile poluate. Implementarea Directivei privind Tratarea Apelor Urbane Uzate poate ajuta la evitarea acestui impact negativ asupra sănătății. Acest lucru va fi benefic mai ales acolo unde râurile, lacurile și litoralul au o valoare recreativă semnificativă (ex. Cipru, Malta, Turcia).

9.1.2. Beneficii privind resursele

Beneficiile privind resursele naturale sunt numeroase şi importante. Dintre cele mai vizibile putem menționa:

- îmbunătățirea protejării faunei acvatice, care este amenințată de nivelul curent de poluare. Aceasta datorită eliberării de metale grele, dar şi a nutrienților în exces, apelor uzate netratate şi pesticidelor. Implementarea Directivei privind Descărcarea Substanțelor Periculoase în Apă şi Directivei privind Tratarea Apelor Urbane Uzate va reduce aceste descărcări;
- reducerea suprafețelor pădurilor afectate de ploaia acidă; ploaia acidă este o problemă presantă a eco-sistemelor, cum ar fi cele din Triunghiul Negru din Polonia, zone din Republica Cehă şi Germania. Această problemă se va diminua odată cu implementarea totală a directivelor UE privind calitatea aerului.
- reducerea gradului de distrugere a recoltelor agricole prin poluare. Aceasta poate conduce la beneficii semnificative în producție.

Beneficii de ecosistem vor fi de asemenea importante şi extrem de utile. Putem menționa următoarele beneficii:

- o mai bună protecție a ecosistemelor care sunt sub presiunea poluării şi a anumitor activități economice (ex. construcția de şosele şi agricultura intensivă).
- distrugerea într-o mai mică măsură a ecosistemelor acvatice, cum ar fi Dunărea, Marea Neagră şi Marea Baltică prin îmbunătățirea calității apei. Implementarea deplină a Directivei privind Descărcarea Substanțelor Periculoase în apă şi Directivei privind Tratarea Apelor Urbane Uzate ar trebui să reducă semnificativ aceste presiuni.
- impactul pozitiv asupra eco-sistemelor prin îmbunătățirea managementului deşeurilor. De exemplu, mai puține emisii de metale grele şi dioxine din incineratoare şi poluarea mai redusă a apei subterane prin depozitarea ilegală a deşeurilor ca şi prin deşeurile netratate. Această distrugere poate fi redusă prin implementarea directivelor privind deşeurile.
- implementarea Directivei privind conservarea habitatelor naturale poate ajuta la reducerea distrugerii habitatelor prin activități economice cum ar fi urbanizarea necontrolată în Turcia, reducerea suprafețelor acoperite cu păduri în Lituania sau practicile agricole intensive în zonele protejate din jurul Deltei Dunării.

BCU "ION CREANGĂ" BIBLIOTECA

9.1.3. Beneficii sociale

Deşi nu sunt uşor cuantificabile, se aşteaptă ca beneficiile sociale ale locuitorilor țărilor candidate sau membre UE în termenii unei mai bune protecții a naturii şi speciilor să fie semnificative. Mai mult, existența râurilor şi plajelor curate susține activități de recreere şi menține ridicată calitatea vieții. Societatea civilă va beneficia de creşterea nivelului de comunicare a informației în domeniul mediului, de consultare şi implicare (ex. implicarea consumatorului în Directiva Deşeurilor din Ambalaje va ajuta la creşterea atenției rolului lor şi impactului asupra mediului).

Beneficii economice extinse

Dezvoltarea economică poate fi susținută prin implementarea corectă a directivelor UE. Spre exemplu, Directiva Apei de Îmbăiere ar trebui să susțină industria turismului pe măsură ce se atestă plaje curate. În plus, multe companii ar trebui să se confrunte cu costuri de întreținere şi tratare mai mici (ex. pre-tratarea într-o măsură mai mică a apei necesare, datorită calității mai ridicate a apei de suprafață şi subterane), datorită implementării acestei directive. Investiția în funcționarea şi menținerea noii infrastructuri va conduce la investiții în economia locală, cu efecte pozitive pentru dezvoltarea economică regională şi locală şi susținerea creării de locuri de muncă.

Existența apei şi aerului curat, împreună cu infrastructura de mediu (conectarea la furnizorii de apă, tratarea apei uzate şi sistemul de colectare a deşeurilor) pot îmbunătăți calitatea poziției/localizării într-o zonă şi pot ajuta la atragerea investițiilor. Calitatea poziției şi a localizării influențează în mod direct investițiile interne şi reținerea forței de muncă înalt calificate şi, de vreme ce nu este posibil de cuantificat sau exprimat în valori băneşti, reprezintă un element fundamental al politicilor de dezvoltare locală şi regională, al politicilor de atragere a investițiilor străine şi al nevoii fundamentale de dezvoltare economică susținută. Importanța ridicată acordată eficienței materialelor refolosite, creşterea producției agricole datorită scăderii poluării apei şi aerului, îmbunătățirea valorii estetice a mediului (şi creşterea turismului) pot conduce la beneficii extinse ale dezvoltării dacă directivele privind deşeurile sunt implementate. De asemenea, creşterea importanței reciclării şi compostului pot încuraja dezvoltarea activităților de colectare/reprocesare/prelucrare a materialelor secundare, creându-se astfel noi locuri de muncă.

O privire de ansamblu asupra beneficiilor calitative asociate directivelor este prezentată în Tabelul 9-1. Acest tabel arată în mod clar că beneficiile nu vor fi aceleaşi în toate țările şi trebuie privit ca estimativ.

Tabelul 9-1:

Prezentarea beneficiilor calitative ale conformării

Directiva	Tipuri de beneficii				
	Beneficii privind sănătatea	Beneficii privind resursele	Eco-sisteme	Beneficii sociale	Dezvol-tare extinsă
Calitatea aerului					
Directiva Cadru privind calitatea aerului + directive fizice: PM_s, SO_2, Pb, NO_x	***	***	***	**	**
Poluarea troposferică cu ozon	**	**	**	**	**
Solvenți COV	**	*	**	*	*
Substanțele care depreciază stratul de ozon	*	*	*	*	
Conținutul de plumb din petrol, calitatea motorinei	***	-	*	**	*
Controlul poluării industriale					
Poluarea aerului de către uzinele industriale	Inclus în IPPC				
Centralele mari de combustie	***	**	***	***	**
IPPC	***	**	***	***	**
Managementul Deșeurilor					
Directiva Cadru a Deșeurilor	**	*	**	**	**
Dioxid de titan și directivele derivate	**	*	*	*	
Incinerarea Deșeurilor	***	**	**	**	*
Depozitarea Deșeurilor	**	*	**	**	*
Eliminarea uleiurilor uzate	*	**	**	*	*
Eliminarea PCB și PCT	**	*	*	*	
Nămoluri de epurare	*	*	*	*	*
Baterii și acumulatori uzați	*	*	**	*	*
Ambalaje și deșeuri din ambalaje	*	*	**	**	*
Calitatea apei					
Directiva Cadru privind calitatea apei	*	*	***	**	**
Substanțe periculoase în mediul acvatic	**	**	***	***	**
Apa uzată din mediul urban	***	**	***	**	*
Nitrați din surse agricole	**	**	**	**	*
Apa de îmbăiere	**	**	**	**	***
Apa potabilă	**	**	**	**	*
Apele de suprafață	**	**	**	*	*
Apa subterană	**	**	**	*	*
Apa piscicolă	**	***	**	**	**

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Directiva	Tipuri de beneficii				
	Beneficii privind sănătatea	Beneficii privind resursele	Eco-sisteme	Beneficii sociale	Dezvol-tare extinsă
Apa pentru moluște	*	**	**	*	*
Protejarea naturii					
Habitate	-	*	***	***	**
Păsări sălbatice	-	*	***	***	**

Sursa: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.

*Legendă: Beneficii foarte semnificative: ***; Beneficii semnificative: **; Anumite beneficii:**

9.1.4. Cuantificarea fizică a beneficiilor potențiale

Implementarea directivelor UE în țările candidate la aderare în UE va reduce presiunea asupra mediului prin reducerea emisiilor și depunerilor poluante și diminuarea impactului lor negativ, de exemplu asupra sănătății populației. Următoarea listă oferă câteva exemple de mărime a acestor beneficii.

- **Aer:** Emisiile de particule materiale din țările candidate se așteaptă să se situeze între 1,8 și 3,3 milioane tone. Fără directivele UE, emisiile ar fi atins probabil 3,7 milioane tone în 2010[83]. Cu privire la impactul acestor particule asupra sănătății umane, studiul sugerează că vor fi evitate între 15.000 și 34.000 cazuri de moarte prematură în țările candidate prin implementarea directivelor privind aerul în 2010.
- **Apă:** În țările candidate, cele mai multe gospodării se așteaptă să beneficieze de îmbunătățirea calității apei potabile și creșterii încrederii în această calitate. Beneficii particulare se vor adăuga acestora în mod curent - de exemplu, între 20% și 30% din totalul gospodăriilor din Turcia, Bulgaria și Estonia în prezent nu sunt conectate, multe din ele având de câștigat în urma extinderii infrastructurii. Beneficiile includ îmbunătățirea gustului, culorii și mirosului apei, încrederea în calitate, ca și îmbunătățirea sănătății datorită reducerii contaminării. Beneficii similare se așteaptă din îmbunătățirea calității apei de îmbăiere.
- **Deșeuri:** Prin Directiva privind Depozitarea Deșeurilor, emisiile de metan vor scădea anual cu 0,6 până la 6,4 milioane tone până în anul

[83] Sursa: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001

2020[84]. Directiva privind deşeurile din ambalaje va implica creşterea cantității reciclate de deşeuri din ambalaje cu 3,7 milioane tone pe an, până în 2020, în toate țările candidate.

- **Natură:** Mărimea zonelor protejate, ca procent din suprafața totală a țării, va creşte şi nivelul protejării acestor zone se va îmbunătăți în multe cazuri. Creşterile previzionate ale zonelor protejate se sprijină mai curând pe strategiile şi planurile locale decât pe acquis, dar problema nivelului de protecție va fi susținută de către implementarea adecvată a acquis-ului. Creşterea zonelor protejate se aşteaptă să crească: 26% în Slovenia (de la 6% din suprafața totală la 32%), 10% în Malta (de la 18% la 28%), 8% în Lituania (de la 11% la 19%) şi aproximativ cu 2% în Bulgaria (5% la 7,5%) şi Estonia (16% la 18,3%).

9.2. Valoarea beneficiilor

Pentru România, beneficiile anuale totale estimate sunt între 1,27 şi 9,8 milioane Euro. Beneficiile anuale datorate îmbunătățirii calității aerului şi controlului poluării industriale reprezintă mai mult de 60% din totalul beneficiilor de mediu (între 0,78 şi 5,85 milioane Euro rezultate din reducerea mortalității, incidenței bolilor şi distrugerii clădirilor sau recoltelor). România este una dintre țările candidate cu cele mai mari beneficii ca urmare a transpunerii acquis-ului de mediu (după Polonia şi Turcia).

Cea mai ridicată valoare a beneficiilor totale o deține Polonia, cu valori situate între 41.000-208.200 milioane Euro, urmată de Turcia, cu valori cuprinse în intervalul 30.600-145.600 milioane Euro. România se situează pe locul trei, cu beneficii totale oscilând între un minim de 12.380 şi un maxim de 95.400 milioane Euro (valoare actualizată) (Tabelul 9-2).

România este țara candidată care are cel mai mare beneficiu potențial exprimat ca procent din PIB (30,7%, vezi Anexa 19), datorită cheltuielilor mari cu protecția mediului şi nivelului scăzut al PIB pe locuitor. Turcia şi Polonia, care se situau înaintea României în privința mărimii beneficiilor potențiale anuale, vor înregistra beneficii, ca procent din PIB, de 8,2% şi respectiv 14,8%, în cazul variantei maxime.

---

[84] Directiva privind depozitarea deşeurilor solicită realizarea de planuri pentru implementarea treptată (cu ținte etapizate), incluzând toate pregătirile care trebuiesc făcute până în anul 2020. De aceea această secțiune se referă la anul 2020 mai degrabă decât la 2010, deşi implementarea deplină în unele țări este posibil să se facă până în 2010.

Tabelul 9-2:

Beneficii totale potențiale rezultate din transpunerea acquis-ului de mediu (până în 2020)

- milioane Euro -

	Valoarea prezentă netă în două variante de calcul (scăzută/ridicată)							
	Aer		Apă		Deşeuri		Total	
	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat
Bulgaria	1070	11000	1580	4200	195	6620	2850	21800
Cipru	290	1400	260	960	75	730	630	3050
Republica Cehă	7100	35050	15230	24050	925	11200	23260	70300
Estonia	390	2050	260	985	95	1750	750	4780
Ungaria	5740	39920	2720	10490	1120	18500	9590	68900
Letonia	485	3120	380	1340	50	1070	915	5500
Lituania	1555	7980	1230	2750	55	2000	2840	12750
Malta	75	390	125	460	30	390	230	1250
Polonia	25800	149930	13590	31960	1600	26300	41000	208200
România	**7590**	**56950**	**3960**	**12150**	**825**	**26300**	**12380**	**95400**
Slovacia	3400	21900	3000	6610	290	4280	6700	32800
Slovenia	680	4620	1470	3440	240	2820	2400	10900
Turcia	21220	94440	8640	33200	750	18000	30600	145600
Total	**75400**	**428700**	**52400**	**132600**	**6270**	**112000**	**134000**	**681000**

Sursa: ECOTEC, EFTEC, IEEP, Metroeconomica, TME & Candidate Country Experts.
(Valoarea netă prezentă, presupunând: perioada de implementare deplină până în 2010, rata de actualizare 4%)

9.3. Concluzii privind beneficiile potențiale ale adoptării acquis-ului de mediu

Rezultatele analizelor menționate au numeroase implicații pentru politicile de mediu ale României în contextul aderării la UE.

1. Evaluarea beneficiilor sugerează că vor exista beneficii semnificative datorate directivelor de mediu ale UE care nu au fost întotdeauna luate în considerare, la adevărata lor valoare, în procesul de luare a deciziilor referitoare la transpunerea şi implementarea acestor directive. Scara beneficiilor sugerează că aceste aspecte ar trebui integrate deciziei privind planurile de implementare. Aceasta ar putea conduce la concluzia că eforturile curente ale României privitor la implementarea directivelor UE de mediu ar trebui menținute dacă nu chiar întărite.
2. Beneficiile totale rezultate din transpunerea directivelor UE sunt mai mari dacă implementarea lor este mai rapidă. Aceasta se datorează faptului că beneficiile vor începe să apară mai devreme rezultând

reduceri timpurii ale emisiilor, îmbunătățiri în calitatea aerului și a apei și în practicile de managementul deșeurilor. În mod evident, un program accelerat de investiții va conduce și la creșterea costurilor de conformare. Creșterea beneficiilor ar fi mai mare decât creșterea costurilor de conformare într-un program de conformare accelerat.

3. Beneficiile nu sunt limitate la elemente specifice ale legislației de mediu, întregul pachet de directive fiind important pentru generarea beneficiilor. Inter-relaționarea între directive este puternică iar implementarea a cât mai multe dintre ele este necesară pentru asigurarea beneficiilor maxime. Planurile de implementare ar putea reflecta credibil acest aspect prin asigurarea că toate directivele sunt analizate în mod egal și este evitat pericolul prioritizării unui anumit subset de directive, fără a ține seama de directivele conexe.
4. În timp ce, în principiu, este posibilă realizarea unor analize cost-beneficiu mai extinse asupra directivelor UE, programele de implementare trebuie să certifice că nu sunt conduse doar de principii financiare deoarece aceasta ar putea duce la excluderea altor probleme la fel de importante, dificil de apreciat în termeni monetari. Între acestea sunt incluse beneficii sociale importante cum ar fi biodiversitatea. Evaluarea monetară ar trebui văzută ca un indicator important și un instrument. Oricum, și alte tipuri de beneficii trebuie luate în considerare.
5. Beneficiile de mediu vor fi crescute dacă implementarea politicilor pentru alte sectoare cum ar fi cele din agricultură, transport, industrie și energie vor lua în considerare probleme de mediu și vor integra principiul dezvoltării durabile. În mod similar, implementarea politicilor pentru alte sectoare ar putea folosi în mod pozitiv cunoștințele beneficiilor asemănătoare asociate cu măsuri de protecția mediului.

Pentru România, beneficiile totale de 95,4 miliarde de € (în varianta maximă) depășesc cu mult valoarea estimată de 22 miliarde de € pentru costul de conformare (chiar și noua valoare de 38 miliarde de €). În cazul valorii minime a beneficiilor (12,38 miliarde de €) va apărea o problemă dificil de surmontat. Dacă se ia în calcul o valoare medie a beneficiilor atunci rezultă o valoare de 54 miliarde de €, superioară costurilor de conformare (în ambele variante).

Tabelul 9-3:

Sumarul beneficiilor ce pot fi obținute de România, în cazul transpunerii depline a acquis-ului de mediu

	AER	APĂ	DEȘEURI
Calitativ	Îmbunătățirea problemelor de sănătate cauzate de poluare (mai ales în „zonele fierbinți" ale industriei neferoase: Tulcea, Baia Mare, Slatina, Copșa Mică) Calitate mai bună a aerului în orașele mari cu poluare intensă, mai ales București	Calitatea apei din Marea Neagră și Dunăre se va îmbunătăți Protecția apelor de suprafață va avea importanță deosebită datorită numărului mare de fântâni din zonele rurale Se va asigura furnizarea permanentă a apei potabile	Riscurile de igienă prezentate de incineratoarele de deșeuri ce nu corespund standardelor UE se vor reduce Reducerea pagubelor cauzate de gropile de gunoi necorespunzătoare standardelor de conformare și a celor provocate de eliminarea necorespunzătoare a deșeurilor periculoase
Cantitativ	Impactul morbidității se va reduce (echivalentul nr. de bronșite cronice evitate în fiecare an, estimare minimă: 2493)	Înainte de implementare: 59% dintre râuri de calitate bună, 26% corespunzător, 6% slab, 9% calitate proastă După implementare: 85% calitate bună, 15% corespunzător	Estimarea reducerii emisiilor de metan pe an pentru 2020: 1000 tone (estimare minimă) – 203.570 tone Creșterea gradului anual de reciclare și compostare pentru 2020: 8.502.888 tone
Monetar	Beneficiile anuale totale ale conformării complete (estimare minimă: 780 mil. Euro/an)	Beneficiile anuale totale ale conformării complete la directivele referitoare la apă (estimare minimă: 306 mil. Euro/an)	Beneficiile anuale totale ale conformării complete (estimare minimă: 85 mil. Euro/an)

Sursa: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.

Pentru a continua și aprofunda analiza privind beneficiile este necesară studierea următoarelor aspecte:

- o analiză aprofundată a beneficiilor pentru anumite localități în particular - un municipiu de exemplu - care ar putea avea importanță în viitoarele planuri de dezvoltare durabilă la nivel local;
- o abordare regională sau concentrarea asupra unui bazin hidrografic;
- o analiză asupra unei regiuni protejate sau a unei regiuni balneare cu potențial turistic pentru a ajuta la clarificarea posibilităților de eco-turism, fapt ce ar conduce la crearea unui instrument de protecție în plus pentru zonele sensibile;

- o concentrare asupra condițiilor specifice sau chiar asupra unei directive specifice, luându-se totuşi în considerare inter-relaționarea cu alte directive;
- o evaluare a beneficiilor programelor de investiții, naționale sau internaționale;
- încorporarea unei evaluări extinse a beneficiilor într-o selecție de proiecte supuse Directivei EIA (evaluarea impactului asupra mediului).

Aceşti paşi ar putea permite lămuriri adiționale în avantajul politicilor, programelor şi investițiilor şi ar putea suporta procesul de confirmare referitor la o creştere a beneficiilor ce poate fi obținută din implementarea acquis-ului comunitar în România.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

10. Finanțarea investițiilor pentru mediu în România

În perioada de după 1990, fie că este vorba de construcția infrastructurii de mediu (stații de tratare a apei potabile, stații de epurare, instalații de eliminare a deșeurilor etc.); de instalarea unor sisteme eficiente energetic/material pentru evitarea risipei de căldură sau materii prime; de retehnologizarea industriei pentru stoparea producției de deșeuri; sau chiar de îmbunătățirea monitorizării și managementului pentru îmbunătățirea calității mediului, motivul cel mai frecvent invocat pentru lipsa de progres este insuficiența banilor[85].

În România nu a existat o tradiție reală de conformare la cerințele de mediu și nici surse semnificative de stimulare care să oblige întreprinderile de stat sau particulare să respecte standardele de mediu.

Pe de altă parte, sunt foarte îndreptățite justificările legate de lipsa fondurilor necesare pentru aceste investiții. **Necesitatea acestor investiții de protecție a mediului este indiscutabilă, dar pe piață nu există nici cerere și nici ofertă de fonduri pentru susținerea lor.** Lipsa stimulentelor pentru investiții în protecția mediului a devenit de neacceptat cu atât mai mult cu cât accesul la credite pentru astfel de investiții este prohibitiv în România. Spre exemplu, pentru o investiție de reducere a poluării un industriaș român trebuie să plătească băncilor aceeași dobândă cu care se acordă creditele comerciale chiar dacă respectiva investiție nu aduce un plus în fluxul de numerar, ci doar reduce poluarea.

În continuare vom analiza unele mecanisme de finanțare a investițiilor de protecție a mediului în România, pentru a da o imagine a problematicii din acest domeniu.

---

[85] În economiile occidentale, controlul poluării este considerat un cost de producție și a fost asimilat cultural. A fost creat un sistem de facilități și elemente de descurajare pentru a convinge chiar și industriile recalcitrante sau furnizorii de servicii municipale să realizeze investițiile necesare. Presiunile publice ce devin posibile datorită transparenței informației privind performanțele de mediu au contribuit semnificativ la crearea unei culturi de protecție a mediului ce a evoluat în SUA și în Europa după apariția mișcărilor verzi din anii 1970.

BIBLIOTECA UNIVERSITARY

10.1. Finanțarea prin Instrumentul Structural de Preaderare (ISPA)

Începând cu anul 2000 în România a apărut un nou mod de finanțare a investițiilor de protecția mediului: fondul de pre-aderare ISPA[86] sau Instrumentul pentru Politici Structurale pentru Preaderare.

Așa cum s-a arătat în subcapitolul 3.3, programul ISPA este unul dintre cele trei instrumente de finanțare nerambursabilă (împreună cu PHARE și SAPARD) care sprijină țările candidate în pregătirea pentru aderarea lor la UE. ISPA va finanța în perioada 2000-2006 proiecte în domeniul infrastructurii de transport și de mediu. Programul a demarat la 1 ianuarie 2000 și se derulează în cele 10 țări candidate din Centrul și Estul Europei.

Obiective programului sunt următoarele:

- să sprijine țările beneficiare în vederea alinierii standardelor lor de mediu la cele ale Uniunii Europene;
- să extindă și să conecteze rețelele de transport proprii cu cele trans-europene;
- să familiarizeze țările beneficiare cu politicile și procedurile aplicate de Fondurile Structurale și de Coeziune ale Uniunii Europene.

În continuare ne vom referi doar la componenta de mediu a ISPA în România.

Ca urmare a aprobării de către Consiliul UE a Regulamentului ISPA (Nr. 1267, din iunie 1999), Comisia Europeană a propus o alocare indicativă a resurselor ISPA pentru fiecare țară beneficiară. România va primi între 20-26% din bugetul total de 1.040 milioane Euro pe an, disponibil programului ISPA pe perioada 2000-2006 – ex. între 208 și 270 milioane Euro pe an. România este, deci, a doua țară după Polonia, în ceea ce privește dimensiunea resurselor alocate. Este de așteptat să se ajungă la o valoare medie de 239 milioane €/an, împărțită aproximativ egal între proiectele de infrastructură de transport și cele de mediu.

Programul ISPA se va concentra pe investițiile legate de directivele de mediu a căror implementare solicită costuri importante. Aceste domenii sunt următoarele:

- rezerva de apă potabilă;
- tratarea apelor menajere reziduale;
- gestiunea deșeurilor solide și a celor periculoase;
- poluarea aerului.

[86] ISPA este un program de granturi care va asigura 1 miliard Euro pe an timp de șapte ani țărilor candidate la aderare, pentru proiecte de mediu sau transporturi. Eligibilitatea proiectelor cere ca beneficiarii (în general, administrația locală), să asigure 25% cofinanțare.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Implementarea legislației de mediu este strâns legată de îmbunătățirea sănătății și calității vieții populației și are un impact pozitiv în procesul de coeziune economică și socială al țărilor candidate.

Bugetul ISPA poate fi folosit și pentru finanțarea de studii pregătitoare și asistență tehnică. În acest sens trebuie să existe o legătură clară între aceste măsuri și investițiile finanțate de ISPA. Asistența tehnică va fi foarte importantă pentru asigurarea unui nivel ridicat al calității proiectelor propuse, în ceea ce privește pregătirea, managementul și impactul acestora.

Beneficiari; eligibilitate și funcționare

Beneficiarii programului ISPA pot fi autoritățile locale și centrale (ministerele de resort, consiliile județene, primăriile), regiile autonome și companiile naționale care sunt capabile să dezvolte proiecte de infrastructură de amploare, cum ar fi Administrația Națională a Drumurilor și Compania Națională de Căi Ferate (Societatea Națională a Căilor Ferate).

ISPA va finanța proiecte care au fost identificate în prealabil. Ministerele de resort din România au întocmit strategii pentru sectoarele de transport și de mediu în care sunt identificate prioritățile din cadrul fiecărui sector. Cererile de finanțare depuse în cadrul programului ISPA trebuie să fie în concordanță cu aceste strategii adoptate și aprobate de către Comisia Europeană.

Pentru a obține fonduri ISPA trebuie parcurse următoarele etape:

a. Beneficiarii vor depune cererile de finanțare pentru evaluare la ministerele de resort (Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței și Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor).
b. Proiectele eligibile vor fi trimise prin Ministerul Integrării Europene (unitate de coordonare centrală a Guvernului României care reprezintă principalul punct de legătură cu Comisia Europeană) Comisiei Europene – Directoratul General Regio, Unitatea ISPA.
c. Cererile de finanțare sunt examinate de către serviciile comisiei Europene și, atunci când este necesar, sunt discutate cu cei care au solicitat finanțare. Comisia depune proiectele acceptabile Comitetului de Management al programului, compus din reprezentanți ai țărilor membre ale UE.
d. După primirea opiniei favorabile din partea Comitetului de Management, Comisia Europeană adoptă proiectele și trimite Memorandumul de Finanțare țării beneficiare pentru semnătură.

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

CERINȚE FINANCIARE

Proiectele depuse pentru aprobare în cadrul Programului ISPA trebuie să aibă un buget de minim 5 milioane Euro, din care 75% (în mod excepțional 85%) poate fi finanțat din fonduri ISPA. Restul fondurilor (25%) trebuie să provină de la beneficiar: din bugete centrale sau locale, din împrumuturi, donații etc.

În vederea aprobării de către Comitetul de Management, asigurarea unei cofinanțări de minim 25% din partea beneficiarului este o condiție obligatorie pentru orice proiect ISPA. Din acest motiv, în paralel cu pregătirea proiectelor, s-au făcut paşi importanți pentru a implica Instituții Financiare Internaționale (IFI) în proiectele ISPA pentru România. Până în momentul de față, două IFI au răspuns pozitiv:

- Banca Europeană pentru Reconstrucție şi Dezvoltare (BERD). Conducerea BERD a aprobat Facilitatea de Creditare pentru Mediul Urban în valoare de 80 milioane Euro pentru România menită să ofere municipalităților selectate cofinanțări pentru granturile ISPA în sistem neguvernamental. Consiliul BERD a aprobat împrumuturi pentru Constanța, Arad şi Iaşi şi sunt în pregătire cele pentru Braşov, Oradea şi Târgu Mureş.
- Banca Europeană pentru Investiții (BEI) cofinanțează majoritatea proiectelor de transport şi a creat de asemenea o Facilitate de Împrumut Orizontală pentru a cofinanța proiecte de mediu.

Primul acord de împrumut pentru cofinanțarea proiectelor de mediu a fost semnat de Guvernul României pentru următoarele oraşe: Cluj Napoca, Craiova, Brăila, Paşcani, Focşani. În noiembrie 2002 a început procedura pentru negocierea acordului de împrumut cu Banca Europeană de Investiții pentru noi proiecte în Satu Mare, Buzău şi Piatra Neamț.

CERINȚE INSTITUȚIONALE

Procesul de pregătire pentru ISPA în România, ca şi în celelalte țări candidate, a avut două etape:

a. stabilirea cadrului instituțional şi a capacității administrative pentru implementarea efectivă a programului;
b. crearea unor strategii şi a unor propuneri de proiecte gata pentru evaluare, în vederea finanțării începând cu anul 2000.

a) Capacitatea administrativă este compusă din următoarele:

- **Autoritatea de Implementare este Ministerul Mediului şi Gospodăririi Apelor**. În acest minister există unități speciale de coordonare a programului ISPA.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- **Agenția de Implementare** – Pentru ambele sectoare – transport și mediu – au fost constituite **Agențiile de Implementare** ale programului, având ca responsabilități lansarea apelurilor pentru licitație, semnarea contractelor și monitorizarea proiectelor. Comisia Europeană exercită în momentul de față rolul de control preventiv. Pentru proiectele în derulare există trei Agenții de Implementare: una pentru mediu **OPCP** (Oficiul de Plăți și Contracte PHARE) și două pentru transport **AND** (Administrația Națională a Drumurilor) și **CFR** (Compania Națională de Cale Ferată). În ceea ce privește sectorul mediului, Agenția de Implementare (OPCP) conlucrează cu beneficiarul final.

b) Strategii ISPA și proiecte în pregătire

Autoritățile române au fost solicitate să pregătească strategii pentru programul ISPA care să identifice zonele prioritare de intervenție în domeniul transportului și al mediului și care să servească drept reper important în procesul de selectare a proiectelor. Aceste strategii sunt adoptate de către Comisia Europeană.

În conformitate cu aceste strategii, autoritățile române au rolul de a asigura portofoliul de proiecte care să acopere în întregime suma alocată pentru cei șapte ani de funcționare a programului ISPA în România (2000-2006), pentru ambele domenii, transport și mediu.

Aceste strategii sunt actualizate periodic pentru a reflecta cele mai noi priorități ale sectoarelor, în concordanță cu planul național de dezvoltare inclus în Strategia Guvernului. ISPA poate finanța pregătirea proiectelor, prin urmare, Comisia Europeană a invitat Guvernul României să depună cererile pentru finanțarea mai multor proiecte.

Până în anul 2003, România a primit opinie favorabilă și a semnat Memorandumuri de finanțare pentru un număr total de 33 de proiecte pentru cele două sectoare, transport și mediu. Astfel, România a angajat toate fondurile prevăzute pentru anii 2000 și 2001, echilibrat distribuite între mediu și transport.

Valoarea totală a proiectelor aprobate până în acest moment se ridică la **1,57 miliarde Euro**, din care grantul ISPA reprezintă **1.17 miliarde Euro**.

Pentru protecția mediului s-au selectat 21 de proiecte cu o valoare de peste 716 milioane € (vezi Anexa 20). Din această sumă, programul ISPA a cofinanțat 73,5% iar pentru a se acoperi diferența s-au contractat împrumuturi la BERD și BEI. Situația financiară a municipalităților este atât de precară încât doar în câteva cazuri s-a putut asigura 5% din surse proprii.

Marea majoritate a proiectelor sunt finanțate numai din surse externe deoarece nu există surse interne de finanțare sau cofinanțare pentru proiecte de infrastructură urbană.

10.2. Fondul pentru Mediu

În România, necesitatea unui instrument financiar de susținere a investițiilor pentru mediu este foarte acută datorită problemelor multiple de rezolvat, cum ar fi: pagubele provocate în trecut mediului ambiant şi ecosistemelor suport, nevoia de a face față schimbărilor climatice, de a îmbunătăți infrastructura de mediu pentru protecția sănătății umane, promovarea managementului durabil al resurselor şi a multor altor factori de mediu, adoptarea acquis-ul comunitar în domeniul mediului etc. În plus, Fondul de mediu poate fi un mijloc de depăşire a unor greutăți cu care se confruntă instituțiile şi piața în perioada de tranziție.

Pentru a răspunde acestor solicitări în mai 2000 a fost promulgată Legea Fondului pentru mediu ca inițiativă parlamentară (Legea nr. 73/2000). Această lege intenționa pe de o parte să soluționeze una dintre cele mai importante probleme de mediu din România şi pe de alta să răspundă preocupării UE în legătură cu lipsa instrumentelor economice[87] necesare controlului poluării.

Printre posibilele utilizări ale acestui Fond sunt următoarele, dar nu numai acestea:

- Sprijin pentru îmbunătățirea politicii de mediu;
- Întărirea măsurilor de aplicare a legislației de protecție a mediului;
- Accelerarea procesului de control al poluării în întreprinderile industriale;
- Co-finanțarea investițiilor de protecția mediului inclusiv infrastructura;
- Finanțarea activităților şi proiectelor de cercetare şi dezvoltare,
- Finanțarea programelor şi serviciilor de mediu prioritare,
- Conservarea resurselor naturale şi a biodiversității,
- Îmbunătățirea educației şi instrucției de mediu,
- Creşterea implicării comunităților locale şi a ONG-urilor în acțiunile şi deciziile de protecție a mediului,

[87] În Raportul de țară 2002 al Comisiei UE se menționa: „Costul conformării la acquis-ul de mediu a fost estimat doar în linii mari, dar potrivit unui studiu finanțat de Comisie, ordinul de mărime al acestora este de circa 20 miliarde USD. Utilizarea rațională a resurselor financiare disponibile este esențială, la fel ca şi promovarea instrumentelor financiare legate de utilizarea eficientă a resurselor naturale şi respectarea principiului „poluatorul plătește". În acest context, stabilirea unui Fond de mediu operațional trebuie considerată prioritate de vârf".

10.2.1. Problematica generală a Fondului pentru Mediu din România (Legea nr. 73/2000[88])

În general, faptul că baza legală a Fondului pentru Mediu din România a fost stabilită printr-o lege, reprezintă o realizare importantă, ținând seama de faptul că în România instrumentele economice sunt o noutate.

Ca majoritatea celorlalte fonduri de mediu, cel propus pentru România este o structură cu două părți: o unitate de management și un for de decizie. Legea prevede un organ de conducere cu largă reprezentare guvernamentală și participarea ONG-urilor dar nu a soluționat o serie de incertitudini în ceea ce privește celelalte elemente administrative ale fondului de mediu. Între altele, acestea privesc modul în care fondul se va achita de următoarele sarcini cum ar fi: a) colectarea veniturilor; b) managementul financiar; c) programul anual și elaborarea bugetului operațional; d) stabilirea criteriilor de eligibilitate pentru diferite tipuri de proiecte; e) identificarea proiectelor potențiale și solicitarea de oferte; f) aprecierea proiectelor; evaluarea finală și alocarea fondurilor; g) monitorizarea și evaluarea proiectelor și programelor. Toate aceste lipsuri au făcut ca legea să nu poată fi aplicată la un an de la promulgare.

Legea a fost redactată în mod „rapid și fără atenție la detalii" lucru care, ulterior, a făcut-o inaplicabilă în practică. A fost foarte trist că s-a întâmplat așa, având în vedere faptul că în România discuțiile[89] despre crearea unui fond de mediu se purtau deja de peste 10 ani (din anul 1992) și că în regiune exista deja suficientă experiență privind atât avantajele cât și neajunsurile unor astfel de fonduri. Din perspectiva experienței internaționale, câteva dintre problemele fundamentale nerezolvate ar fi: veniturile neclare, mecanismul defectuos de funcționare a fondului, mecanismul dificil de efectuare a plăților.

Cele mai importante neajunsuri ale legii au fost următoarele:

- lipsa unui mandat clar și specific și a obiectivelor Fondului și lipsa clauzei de închidere;
- lipsa unui statut juridic clar;
- definirea neclară a responsabilităților diferitelor organisme din cadrul Fondului;
- prevederi neclare în privința responsabilizării și transparenței;
- lipsa prevederilor de eficiență economică;

---

[88] Legea nr. 73 din 4 mai 2000 privind Fondul pentru mediu, publicată in Monitorul Oficial al României nr. 207 din 11 mai 2000.

[89] Primul document care propunea un Fond de Mediu în România a fost elaborat în anul 1992 de către Ramboll, Hannemann/Hojlund A-S pentru Ministerul Mediului și a fost finanțat de programul PHARE (documentul se numea: *INSTRUMENTE ECONOMICE – UN FOND DE PROTECȚIA MEDIULUI*).

- surse de venit imprevizibile, distorsionare şi cu bază legală slabă;
- instrumente de plăți riscante şi risc fiscal mare datorită răspunderilor neprevăzute în cazul garantării împrumuturilor.

De exemplu, în ceea ce priveşte claritatea prevederilor privind răspunderea şi transparența legea nu prevede auditări externe efectuate de contabili autorizați independenți sau de autoritățile financiare (fiscale). Nu existau nici prevederi referitoare la auditările juridice (verificarea respectării legii) ce ar trebui făcute de autoritățile competente şi nici la auditările de performanță (evaluarea față de obiectivele declarate şi standardele de performanță) efectuate de autoritatea de resort. În lipsa unor astfel de prevederi, instituțiile publice de auditare nu ar putea să verifice fondul de mediu în mod curent pentru a-i confirma legalitatea operațiunilor.

De asemenea, legea nu include criteriile de performanță față de care pot fi evaluate activitățile Comitetului de avizare şi ale Consiliului director. Această problemă putea fi corectată prin regulamentul de organizare şi funcționare ce urma a fi elaborat.

Legea nu definea clar cărei autorități îi este subordonat Fondul şi cine trebuie să elaboreze şi să aprobe standardele de raportare. Există doar o formulare ambiguă în Art. 6(e) care spune că raportul privind destinația şi utilizarea fondurilor trebuie făcut public. Nici faptul că structura ierarhică inferioară (Secretariatul executiv) trebuie să răspundă de raportare nu este conform cu standardele practicii internaționale.

În ceea ce priveşte sursele de venit au existat câteva probleme serioase.

Pentru a-şi realiza obiectivele, a-şi respecta angajamentele şi a întocmi programe şi bugete realiste, Fondul are nevoie de un flux de venituri previzibil şi stabil. De aceea, structura veniturilor prezintă o importanță deosebită. Din păcate, sursele de venituri enumerate în Art. 9 sunt foarte discutabile (v. Anexa 2 a legii) fiind identificate mai multe dificultăți legate de baza de venituri a Fondului.

a) Instituția care răspunde de încasarea veniturilor

Legea nu identifica instituțiile responsabile cu încasarea veniturilor şi cotele care vor reveni Fondului. Art. 9(2) spune că aceste aspecte vor fi stabilite prin hotărâre de guvern. În mod normal, nici o agenție guvernamentală nu ar fi interesată să încaseze aceste venituri, pe care apoi să le transfere unei alte instituții (în acest caz, Fondului pentru mediu), decât dacă ar avea obligația legală să o facă. Va fi greu ca agențiile guvernamentale să accepte să-şi asume această nouă sarcină şi cu atât mai greu ca ulterior să fie urmărite încasările. În general, aranjamentele de împărțire a veniturilor constituie de obicei stimulente

pentru o colectare efectivă a sumelor. Legea nu menționa sancțiuni pentru întârzieri de plăți, în afara prevederii destul de vagi din Art. 12(2).

b) Veniturile existente în Legea 73 din mai 2000

Sursele de venituri erau un amestec ciudat de taxe administrative (Art. 9 (1)(a)), drepturi de autor (Art. 9(1)(b)), accize (Art. 9(1)(c - primul alineat)), taxe pe vânzări (alineatele doi și șase), taxe pe poluare și altele. În majoritatea cazurilor sursele de venit pentru Fond implică o concurență între taxe și numai în Art. 9(1)(b) se prevede o renunțare. La fel, Art. 9(1)(a) implică o concurență cu venitul pentru agențiile de protecția mediului (APM) și putea determina fie rezistențe față de încasarea acestor taxe din partea autorităților de protecție a mediului, fie pretenții la sumele din fond (substituirea finanțării administrației de la bugetul de stat) (sursele de venit din Legea 73/2000 sunt expuse în Anexa 21).

Lipsa definițiilor și formulări imprecise de genul: „*taxe pentru utilizarea unor combustibili cu conținut ridicat de elemente nocive; taxe pentru comercializarea pe piața internă a substanțelor și preparatelor periculoase și a produselor cu potențial toxicologic ridicat asupra sănătății populației și mediului, indiferent de proveniența acestora; taxe pentru nerecuperarea de către comercianții de produse a ambalajelor recuperabile; taxe pentru ocuparea cu deșeuri a terenurilor; taxe pentru nerecuperarea uleiurilor minerale uzate; taxe pentru comercializarea produselor finite cu ciclu scurt de viață; taxe pentru neasigurarea de către furnizor a pieselor de schimb pentru funcționarea unor produse în conformitate cu durata normată de funcționare; taxe pentru activități generatoare de poluare sonoră*“ au făcut practic imposibilă colectarea taxelor prevăzute prin lege.

c) Acordarea împrumuturilor

Dacă Fondul va putea acorda împrumuturi, așa cum face aluzie Art. 10(2)(c), și garanții pentru credite, legea ar trebui să specifice în mod explicit că rambursarea capitalului și dobânzii ca și plata taxelor pentru garantarea creditelor se pot constitui în venituri la Fond. Altfel, acestea ar fi surse ilegale. Din același motiv, dobânda la depozitele bancare ar fi trebuit specificată și ea ca sursă de venit dacă s-ar fi dorit ca Art. 8 să aibă eficacitate.

d) Impozitul pe venit și TVA

Legea nu scutea Fondul de impozitarea veniturilor (TVA și impozit pe venit) și nu face referire la amendamentele necesare la legea fiscală, nici nu deleagă Ministerul de Finanțe să aplice scutiri de taxe.

e) Distorsiuni şi voluntarisme

Cele mai multe instrumente fiscale (sau cvasi fiscale) de obținere de venituri pentru Fond par foarte distorsionante şi lasă prea multă putere autorităților însărcinate cu încasarea lor. De exemplu nu se ştie ce definiție juridică se foloseşte pentru a stabili produsele cu ciclu scurt de existență? Nu se cunoaşte dacă toate aceste instrumente sunt deja folosite şi dacă există deja definițiile, ratele, sistemele de facturare şi încasare. Dacă nu, după cum lasă să se înțeleagă Art. 9(2), atunci pare foarte ambițioasă prevederea privind crearea acestor sisteme în trei luni (vezi Anexa 3 a legii).

O altă serie de probleme rezidă în instrumentele riscante de efectuare a plăților şi riscul fiscal mare datorat răspunderilor neprevăzute.

Articolul 10(1) prevede o listă de proiecte eligibile, atotcuprinzătoare şi care va ajuta prea puțin Fondul cu privire la prioritățile cărora trebuie să le răspundă şi în ce fel.

Articolul 10(2) al legii prevede următoarele mecanisme de efectuare a plăților:

- subvenții la dobândă pentru credite obținute din bănci;
- garanții la împrumuturile guvernamentale pentru proiecte publice (de infrastructură);
- garanții la credite bancare acordate firmelor şi împrumuturi directe întreprinderilor pentru introducerea de tehnologii curate;
- premii pentru realizări speciale ale întreprinderilor/organizațiilor.

Dintre aceste instrumente, numai subvenționarea dobânzilor şi „premiile/premierile" nu pot fi controversate. Subvențiile la dobândă sunt relativ uşor de gestionat, au efect important de atragere a altor fonduri şi pot ajuta Fondul să dobândească experiență de gestiune financiară, contractare, apreciere a proiectelor etc.

Toate celelalte produse financiare enumerate în Art. 10 necesită cunoştințe avansate şi sofisticate de management al riscurilor. Este esențial ca instrumentele de plăți să fie adaptate capacității instituționale şi manageriale a administrației Fondului. **Alte Fonduri din ECE şi din fostele republici ale URSS au constatat că de obicei este mai bine să se permită fondului să folosească mai întâi instrumente mai simple, ca de exemplu împrumuturi directe nerambursabile şi subvenții la dobândă pentru a căpăta experiență de management financiar, contractare, apreciere a proiectelor şi monitorizare a implementării. Aceste instrumente de plată a subvențiilor sunt şi mai transparente. Ori de câte ori fondurile nou-create şi cu personal insuficient au eliberat produse financiare cu consum intensiv de resurse, ca de exemplu împrumuturi directe, participare la capital sau**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

garanții la credite, au avut loc mari eșecuri financiare. Dacă nu se creează un departament special pentru împrumuturi (cu cel puțin 2-3 analiști de credit experimentați) care să analizeze bonitatea și garanțiile debitorilor, sau dacă această sarcină nu este delegată prin contract băncilor comerciale (contra cost), portofoliul de credite va deveni curând un inventar de active inutile.

Poate fi foarte periculos să se permită Fondului să acopere răspunderea neprevăzută, ca de exemplu garanții la credite. Majoritatea Fondurilor de mediu din ECE nu au voie să facă așa ceva. Experiența limitată în domeniul garanțiilor la credite a fost până acum nefericită. De exemplu, supra-angajarea garanțiilor la credite și angajarea anticipată a granturilor (în locul venitului așteptat) a creat riscuri serioase pentru lichiditățile Fondului de mediu din Cehia și a determinat înlocuirea conducerii, după care Fondul s-a prăbușit.

O altă prevedere, care a făcut ca toate sursele să devină greu de stabilit, este formularea *„valorile și procedurile de încasare a veniturilor vor fi stabilite ulterior prin Hotărâre a Guvernului"*. Această prevedere este incorectă deoarece, în România, toate taxele și impozitele se stabilesc prin lege (parlamentară) sau ordonanță de urgență (emisă de guvern cu putere de lege însă care trebuie apoi aprobată de parlament).

Ca urmare a celor de mai sus, legea nu a putut fi aplicată după promulgare. Între timp, datorită presiunilor interne, a instituțiilor străine donatoare, rapoartelor UE etc., guvernul a emis o Ordonanță de Urgență pentru rezolvarea unora din lipsurile constatate.

10.2.2. Evoluția Fondului pentru Mediu

A. Veniturile din Ordonanța de Urgență[90] 93/Iunie 2001

Ordonanța de Urgență Nr. 93/21.06.2001 trebuia să corecteze câteva erori și să opereze unele modificări în Lege, dar ea nu a rezolvat decât unele problemele din textul inițial și a introdus probleme cu totul noi.

Prevederile referitoare la claritatea responsabilizării și transparență nu au fost incluse în ordonanță. Nu a fost clarificat nici mecanismul decizional în cadrul Fondului.

O mare și spectaculoasă schimbare, nemaiîntâlnită în alte țări ale ECE, este cea privitoare la venituri. Acum, cea mai mare contribuție la Fond consta din cota de 20% din exporturile de fier vechi și 30% cherestea (și buștenі) și deșeuri neferoase (v. Anexa 22). Este important de observat că primele trei surse reprezintă cea mai mare contribuție. Pe lângă acestea mai există câteva surse nesigure cum ar fi donațiile, cadourile și alte contribuții.

---

[90] Publicată în Monitorul Oficial nr. 347/29.06.2001.

Potrivit datelor din 2000 s-a estimat că în 2001 se pot încasa 93 milioane USD (6 luni) şi peste 187 milioane USD în 2002 dacă volumul exporturilor rămâne constant. Această ipoteză este foarte puțin probabilă, având în vedere elasticitatea acestor produse la supratаxe.

Datorită faptului că prevederile acestei Ordonanțe nu au fost discutate cu reprezentanții sectorului de afaceri, a apărut imediat un masiv protest în presă din partea exportatorilor.

Încasarea veniturilor ar fi devenit o sarcină foarte dificilă dacă ținem seama că nici o țară din Europa nu a prevăzut aşa ceva pentru un Fond de mediu. De asemenea, nu era stabilit nici mecanismul de încasare astfel că, în ciuda faptului că pe hârtie potențialul acestor venituri este substanțial, obținerea efectivă a banilor devenea dificilă. O altă problemă ținea de faptul că produsele preconizate a fi taxate sunt foarte elastice şi deci aplicarea acestei taxe va reduce exporturile şi deci şi veniturile. Extrem de delicată era şi problema îngustimii şi instabilității bazei de impozitare. Pare că, alegând aceste venituri, intenția ar fi fost de a reduce exporturile materiilor prime respective şi nu aceea de a obține venituri pentru Fond.

Noua reglementare nu a rezolvat problema scutirilor de TVA sau a impozitului pe venit pentru activitățile Fondului. Îmbunătățirea se regăseşte în mecanismul de efectuare a plăților; au fost adăugate mai multe opțiuni ca: împrumuturi nerambursabile, cofinanțare a proiectelor finanțate din surse străine, subvenții la dobândă, transferuri din anii anteriori. Din nefericire, prevederea referitoare la garanții oferite de fond nu a fost modificată decât prin limitarea garanției la 60% din valoarea împrumutului.

Sistemul de venituri stabilit prin Ordonanța de Urgență 93/2001 prezintă o serie de avantaje şi dezavantaje.

Printre avantaje se pot număra:

- Sursele potențiale sunt suficient de mari şi pot permite funcționarea fondului;
- Monitorizarea exportatorilor şi importatorilor poate fi realizată uşor;
- Pot fi uşor şi rapid introduse alocații de la bugetul de stat la orice rectificare a bugetului (2-3 ori pe an).

Dezavantajele sunt extrem de numeroase, putându-se menționa:

- Taxarea se aplică unor categorii restrânse de contribuabili;
- Sunt necesare Norme de aplicare clare (ex. listă de substanțe periculoase) pentru a elimina posibilitatea schimbării codului vamal cu altul neinclus în Ordonanță;
- Apare riscul de reducere a veniturilor datorită sensibilității exporturilor menționate față de supratаxe;

- Se induc stimulente pentru prelucrarea sumară a deşeurilor din metale neferoase pentru a fi exportate ca piese brute;
- Se induc stimulente pentru prelucrarea sumară a lemnului pentru a fi exportat ca produs semifinit;
- Unele venituri nu sunt constante şi fluctuează în timp;
- Sursele majore nu sunt corelate cu acordurile României cu UE sau Organizația Mondială a Comerțului (OMC) şi ar putea fi eliminate cu timpul (exportul de fier vechi, export de lemn etc.);
- Sursele majore de venit nu mai sunt folosite în alte țări din Europa centrală şi de est;
- Taxele de 20% şi 30% din valoarea exportului sunt prea mari şi creează impresia că au fost arbitrar alese ca barieră comercială;
- Acest sistem de venituri va crea probleme dacă România îşi propune conversia datoriei externe în schimbul unor investiții de mediu.

În perioada scurtă de existență a ordonanței, Ministerul de Finanțe nu a produs normele de aplicare ceea ce nu a permis încasarea taxei decât de la un număr infim de exportatori care au virat sumele cuvenite iar apoi au cerut returnarea sumelor plătite.

B. Modificări aduse Fondului pentru Mediu de Legea nr. 293/2002[91]

În septembrie 2001, Ordonanța de Urgență 93/2000 a fost prezentată pentru ratificare în parlament. După observațiile primite de la Comisia Uniunii Europene privind unele incompatibilități cu prevederile Acordului European şi de la Organizația Mondială pentru Comerț referitoare la sursele de finanțare ale Fondului pentru mediu, s-a considerat necesară revizuirea Capitolului III – Venituri la Fondul de mediu. Acesta, împreună cu structura Comitetului de Avizare, au fost schimbate în ciuda faptului că mai erau şi alte aspecte, deja menționate, care ridică probleme delicate.

Această nouă versiune a legii a fost un pas înainte în comparație cu soluțiile anterioare, dar multe probleme nu au fost soluționate.

La finele anului 2002, s-au consolidat toate textele de lege privind Fondul pentru Mediu şi s-a republicat Legea[92] 73/2000. Această nouă versiune includea toate modificările anterioare şi elimina unele erori de text.

---

[91] Publicată în Monitorul Oficial nr. 390/29.06.2002.
[92] Publicată în Monitorul Oficial nr. 889/9.12.2002.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sursele de venituri pentru Fond, așa cum sunt precizate în Art. 8 al Legii nr. 73/2000 republicată sunt următoarele (pentru detalii vezi și Anexa 23):

a) o cotă de 3% din veniturile încasate de agenții economici colectori sau valorificatori de deșeuri feroase și neferoase;
b) sumele încasate pentru emisiile de poluanți în atmosferă ce afectează factorii de mediu, prevăzute în anexa nr. 1 la Legea nr. 73/2000 republicată;
c) veniturile încasate din utilizarea de noi terenuri pentru depozitarea deșeurilor reciclabile, prevăzute în anexa nr. 2 la Legea nr. 73/2000 republicată;
d) o cotă de 3% din valoarea ambalajelor comercializate de producători și importatori, cu excepția celor utilizate pentru medicamente;
e) o cotă de 2% din valoarea substanțelor chimice periculoase comercializate de producători și importatori, prevăzute în anexa nr. 3 la Legea nr. 73/2000 republicată, mai puțin cele utilizate la producerea medicamentelor;
f) o cotă de 0,5% din valoarea substanțelor chimice periculoase comercializate de producători și importatori, utilizate în agricultură, prevăzute în anexa nr. 4 la Legea nr. 73/2000 republicată;
g) o cotă de 3% din prețul de adjudecare a masei lemnoase cumpărate de la Regia Națională a Pădurilor și de la alți proprietari de păduri, persoane juridice sau persoane fizice;
h) o cotă de 1,5% din valoarea încasată prin comercializarea produselor finite din tutun;
i) alocații de la bugetul de stat, vărsăminte, donații, sponsorizări și asistență financiară din partea persoanelor juridice sau fizice, române sau străine;
j) sume încasate din rambursarea creditelor acordate, dobânzi, alte operațiuni financiare derulate din sursele financiare ale Fondului pentru Mediu;
k) asistență financiară din partea unor organisme internaționale;
l) sumele încasate de la manifestări organizate în beneficiul Fondului pentru Mediu.

În perioada decembrie 2002 – iunie 2003, Legea nr. 73/2000 republicată privind Fondul pentru Mediu și HG[93] nr. 1174/2001 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare și a Structurii organizatorice ale

[93] Publicat în Monitorul Oficial nr. 789/12.12.2001.

Administrației Fondului pentru Mediu, au conferit cadrul legal pentru structura și administrarea Fondului pentru Mediu din România.

O modificare semnificativă a fost operată la nivelul Comitetului de Avizare. Potrivit documentelor menționate, **Comitetul de Avizare** (CoA) avea următoarea alcătuire:

- un reprezentant, la nivel de Director General sau Director, al MAPM, Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Sănătății și Familiei, Ministerului Industriilor și Resurselor, Ministerului Dezvoltării și Prognozei, Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței, Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor și Ministerului Administrației Publice;
- Președinții în exercițiu ai celor opt Consilii de Dezvoltare Regională;
- Directorul General al Administrației Fondului.

În Comitetul de Avizare, constituit prin ordin al MAPM, sunt incluși reprezentanții ministerelor numai dacă sunt împuterniciți prin ordin al ministrului de resort.

CoA este condus de către un Președinte, ajutat de doi Vicepreședinți. Președintele CoA este reprezentantul MAPM. Vicepreședinți sunt reprezentanții nominalizați de Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Sănătății și Familiei. Președintele CoA convoacă membrii acestuia și conduce ședințele de avizare.

C. Probleme ridicate de noile surse de venituri

Noile surse de venituri ridică o serie de probleme de eficiență și echitate care vor fi analizate mai jos. Analiza surselor de venit s-a bazat pe criterii larg acceptate pentru evaluarea surselor de venit pentru fonduri de mediu (v., de exemplu, *Fonduri de mediu în perioada de tranziție,* „Ghidul de la St. Petersburg pentru Fonduri de mediu în tranziția economică," Capitolul 1, pag. 31, OECD, 1996). Acestea sunt:

- ***Îndeplinirea cerințelor privind nivelul minim al venitului*** – dacă o sursă de venit generează niveluri minime, ea va fi probabil ineficientă din perspectiva eficienței de administrare și din această perspectivă nu se recomandă baze înguste de impozitare chiar dacă se obțin sumele planificate;
- ***Eficiența administrativă*** – dacă sistemul de colectare a veniturilor de la sursă este simplu, transparent, ușor de înțeles de cei care plătesc impozitul sau taxa. La aceasta se adaugă costurile mici de

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

administrare (relativ la venitul încasat) şi rata mare de colectare (raport între suma încasată şi suma planificată a se încasa).

- ***Echitate orizontală*** (egalii trataţi la fel) ***şi verticală*** (inegalii trataţi inegal) – instrumentele de venit ce utilizează rate de impozitare şi taxare egale pentru toţi plătitorii pentru un anumit poluant sau produs respectă în general ambele criterii
- ***Acceptabilitate politică*** – exprimată adesea ca suportabilitate când e vorba de populaţie sau de anumite sectoare economice. De exemplu, o sursă de venit poate fi inacceptabilă dacă determină o împovărare semnificativ mai mare a gospodăriilor faţă de firme.
- ***Conformitate cu principiile generale de comerţ internaţional şi naţional*** – sursele de venit nu trebuie să ducă la constrângeri asupra schimburilor în plus faţă de cele general acceptate de ţările semnatare ale unor acorduri comerciale bilaterale sau multilaterale.

Există şi alte criterii aplicabile instrumentelor economice spre deosebire de cele financiare, între care efectele asupra mediului, eficienţa economică şi promovarea de stimulente pentru un comportament favorabil mediului. Deoarece motivul iniţial pentru alegerea instrumentelor de obţinere a veniturilor de către Fondul pentru Mediu este acela de a genera venituri, nu acordăm multă atenţie acestui aspect, decât pentru a recunoaşte posibilitatea acestor efecte.

În plus, deşi nu este strict un criteriu de evaluare a instrumentelor financiare, s-a acordat puţină atenţie şi experienţei considerabile de utilizare a instrumentelor economice şi financiare pentru generarea veniturilor pentru fondurile de mediu în alte ţări ale ECE şi comparaţiei dintre instrumentele propuse pentru România şi cele utilizate în alte ţări din regiune.

a) Taxele şi impozitele pe produse/deşeuri

Taxele şi impozitele pe produse şi deşeuri sunt adesea folosite pentru a genera venituri şi a influenţa comportamentul firmelor şi gospodăriilor cu privire la utilizarea produselor producătoare de poluare sau care creează dificultăţi de eliminare definitivă după epuizarea existenţei utile a produsului (ex.: baterii, anvelope, uleiuri uzate). În general, sistemele de impozitare a produselor implică încasarea unei taxe pe unitate de produs (de exemplu pe litru de carburant, baterie sau anvelopă etc.) şi care sunt de obicei simplu de administrat o dată stabilită rata impunerii. Impozitele se percep adesea ca procent din valoarea produsului, necesitând mai multe informaţii pentru administrarea şi evitarea declarării false a valorii (dacă plătitorul trebuie să raporteze valoarea tranzacţiilor).

Legea prevedea ca venituri pentru Fond următoarele taxe pe produse/deşeuri: impozit de 3% pe valoarea de vânzare a deşeurilor feroase şi neferoase; taxă de 3% pe valoarea ambalajelor de plastic; impozit de 2% pe valoarea substanțelor chimice periculoase vândute de producători sau importatori; impozit de 3% din valoarea produselor din tutun; impozit de 1% din prețul de licitare al cherestelei achiziționate în România; impozit de 1% din vânzarea de faună şi floră de origine terestră şi acvatică.

Numai două dintre aceste impozite şi taxe mai sunt folosite şi în alte țări din ECE în scopul generării de venituri pentru fondurile de mediu. Acestea sunt taxa pe ambalajele de plastic şi impozitul pe cherestea, sau, mai general, comercializarea lemnului. Chiar în cazul acestora, există diferențe importante între modul de impunere propus pentru România şi cel existent în alte țări. Taxele pe produs pentru ambalaje sunt destul de frecvente în țările ECE, dar taxa este de obicei calculată în raport cu masa, volumul (sticlelor de băuturi), sau numărul de unități de ambalaje şi nu pe valoare. Avantajul major al folosirii valorii ca bază pentru venituri este că se pot folosi o singură rată sau un număr mic de rate de impozitare pentru o gamă largă de produse. În cazul de față, valoarea materialului din ambalaje poate avea prea puțină legătură cu prejudiciile potențiale aduse mediului, ceea ce explică în parte abordarea alternativă a impunerii taxei în legătură cu numărul de unități. Impozitul pe valorificarea masei lemnoase implică atât o bază de valoare, cât şi una de unități fizice. Un posibil dezavantaj al impozitului propus în România ține de tranzacțiile cu cherestea între particulari, unde pot apărea stimulente de declarare falsă a valorii vânzării pentru a evita plata impozitului (dar şi mai probabil de către proprietar, pentru a evita un impozit mai mare pe venit).

Deşi nu există o experiență comparabilă în țările ECE cu privire la impozitul propus pe substanțe chimice periculoase, impozitele pe substanțe chimice alimentare se folosesc frecvent în țările OECD şi reprezintă o sursă majoră de venituri pentru acțiunile de depoluare de deşeuri periculoase în SUA. Una dintre problemele majore ale introducerii acestui impozit este cea a instalațiilor integrate pe verticală care produc substanțe chimice alimentare şi apoi le utilizează intern în alte procese de producție. Totuşi, gestionarea taxării a 150 substanțe chimice considerate periculoase este extrem de dificilă, mai ales că nu există o evidență statistică a deținătorilor şi utilizatorilor acestor substanțe.

Celelalte trei impozite şi taxe conțin dezavantaje serioase. Impozitul pe veniturile obținute din vânzarea deşeurilor feroase şi neferoase serveşte ca element de descurajare a creării unor piețe de reciclare. Este de asemenea un impozit implicit asupra exporturilor, deoarece aceste materiale sunt expediate în afara României. Impozitele pe produse din tutun (şi băuturi alcoolice) sunt

folosite pretutindeni, dar de obicei veniturile sunt destinate acoperirii unor cheltuieli precise în domeniul sanitar sau merg la bugetul general şi nu servesc unor obiective de protecție a mediului. Se poate argumenta deci că acest instrument este prea slab legat de principiul „poluatorul plătește" în raport cu taxele pe produs (la motorină şi benzină).

Taxele şi impozitele pe produse sunt printre cele mai uşor de administrat instrumente şi au în plus avantajul că pot fi rapid concepute şi introduse. În încheierea aprecierilor privitoare la aceste taxe trebuie avute în vedere următoarele:

- Autoritatea centrală de protecția mediului şi Parlamentul ar trebui să analizeze atent eliminarea impozitului propus pe deşeuri feroase şi neferoase şi produse din tutun de pe lista de surse de venituri. Posibila pierdere de venituri din aceste impozitări poate fi recuperată prin utilizarea unor taxe pe produse pentru care există legături clare între produs şi prejudiciul adus mediului.
- De asemenea, ar trebui avută în vedere o mai intensă utilizare a taxelor pe produse precum combustibilii, alte ambalaje în afară de cele din plastic şi taxe (sau sisteme de depozit-garanție) pentru deşeuri obişnuite ca de exemplu baterii portabile sau anvelope. Taxele pe carburanți sunt de departe cele mai utilizate taxe pe produse. Motorina este o sursă majoră de particule fine, iar arderea benzinei determină o serie de probleme de poluare atmosferică. Dată fiind utilizarea frecventă a acestor taxe în alte țări ale ECE, nu ar fi greu să se determine ratele de impunere adecvate şi să se preia din experiența acestor țări modul de concepere şi introducere a sistemelor de impunere.

b) Taxe pe emisiile atmosferice

Taxele pe emisii sunt cele mai uzuale surse de venituri pentru fondurile de mediu din ECE. Pentru fondurile mai mari din regiune (Fondurile naționale din Polonia şi Cehia), veniturile din taxe pe poluare reprezintă peste 50%.

Taxele propuse ca surse pentru Fondul pentru Mediu sunt impuse pentru emisii atmosferice de gaze cu efect de seră, particule, oxizi de azot şi sulf, poluanți organici şi anumite metale grele. Introducerea taxelor pe emisii (taxe Pigouviene) ca sursă potențială de venit este extrem de benefică. Trebuie însă să analizeze, eventual să rezolve şi în orice caz să cunoască următoarele aspecte:

- Accentul cade exclusiv asupra emisiilor atmosferice. Majoritatea țărilor utilizează taxe de mediu pentru evacuarea de poluanți în apă, nu numai în aer, fiecare grup de surse generând niveluri de venit

similare. Având în vedere că investițiile din sectorul apelor vor reprezenta probabil o prioritate majoră pentru Fond, având în vedere costurile estimate pentru aderarea la UE în domeniul directivelor privind apele și apele uzate din România, ar fi mai echitabil să se taxeze și poluarea apei;

- Alegerea poluanților atmosferici este discutabilă – România ar fi singura țară care ar impune o taxă pe gazele cu efect de seră (deși în Polonia a existat cu ani în urmă o astfel de taxă). Având în vedere rata scăzută, problemele de estimare a nivelului de emisie pentru atât de multe surse și de încasare a taxei, pare mai înțelept să se aleagă poluanții atmosferici majori de la sursele de ardere, plus particulele, substanțele organice și metalele grele.
- Ratele de impunere propuse sunt destul de scăzute comparativ cu alte țări din ECE care obțin venituri substanțiale din aceste surse. Cu rate atât de mici, eficiența administrativă este compromisă și nu mai există stimulenți de reducere a emisiilor. Autoritățile ar trebui să analizeze rate de impunere mai ridicate, ca să genereze nivelul de venit necesar Fondului pentru a juca un rol semnificativ în cofinanțarea conformării la prevederile UE. Dacă există temeri în legătură cu introducerea unor rate mari de impunere în prezent, România poate urma exemplul altor două țări din ECE – Lituania și Slovacia, care au introdus taxele pe o bază crescătoare, rata reală a impunerii crescând treptat de la un an la altul până la obținerea ratei dorite (mai ridicate).
- Încasarea taxelor de la unități va pune mari probleme deoarece taxele depind de nivelul emisiilor, care nu sunt monitorizate continuu și în unele cazuri ar trebui calculate pe baza unor coeficienți tehnici pentru procesele de producție și de ardere ca și a informațiilor despre combustibil și alte rate de utilizare a intrărilor. Monitorizarea și încasarea acestor taxe poate fi mai costisitoare decât sumele încasate, dacă rata de impunere nu este foarte mare (v. exemplul din Suedia în CASETA 9 de mai jos). Procesul de stabilire a sistemului de încasări va costa timp și bani.

CASETA 9
Taxarea NOx în Suedia

În Suedia, a fost stabilit un impozit pe NO_x în valoare de 40 SEK (coroane suedeze) (5,9USD) pe kg deoarece studiile Agenției Suedeze de Protecție a Mediului (SEPA) au arătat variația costului de control de la 20 la 80 Coroane Suedeze (SEK) (2,9-11,8 USD) pe kg. SEPA a afirmat că valoarea reducerii emisiilor de NOx este cel puțin la fel de mare ca suma acestei taxe. Întreprinderile impozitate au putut reduce emisiile cu un cost mediu pe kg de circa 10 SEK (1,5 USD) în 1992. Costurile au variat între 5 - 20 SEK (0,7-2,9 USD) pe kg. Deoarece aceste costuri sunt semnificativ mai mici decât cele 40 SEK pe kg taxă, întreprinderile raționale vor introduce probabil și mai multe măsuri de reducere în viitor. Măsurile de reducere utilizate după introducerea taxei țin nu numai de investiții în echipamente noi, ci și de măsuri de limitare a emisiilor prin optimizarea arderii.

Costurile anuale de administrare a taxei sunt de circa 2 milioane SEK (290.000 USD) pentru SEPA și de 300.000 SEK (44.000 USD) pentru fiecare firmă ce folosește echipament de măsurare. (SEPA se pare că nu a inclus aceste 2 milioane SEK costuri administrative în tabelul cost-beneficiu, dar această excludere nu are un efect semnificativ asupra concluziilor analizei de față). Presupunând 2 milioane SEK costuri administrative pentru SEPA și 18 milioane SEK (2,6 milioane USD) costuri de măsurare pentru unitățile impozitate care și-au instalat echipamente de măsură, costurile anuale de monitorizare și administrative se ridică la 20 milioane SEK (3 milioane USD), sau în mare 3% din venitul obținut din taxe.

Sursa: Robert C. Anderson., Victor Platon, *Impozite, taxe și impuneri pentru îmbunătățirea mediului,* EPIQ –USAID Proiect de Raport, octombrie 2001.

c) Taxele pe utilizarea terenurilor

Legea prevede taxe pentru utilizarea de noi terenuri pentru depozitarea deșeurilor provenite, pe categorii reciclabile, din:

- extracția și procesarea petrolului 5000 lei/m^2/an;
- prelucrarea primară a lemnului (rumeguș) 1000 lei/ m^2/an;
- prelucrarea alcoolului 500 lei/ m^2/an;

Taxa pentru utilizarea terenurilor pentru depozitarea anumitor deșeuri este cea mai problematică dintre sursele de venit propuse. În afară de descurajarea utilizării unor instalații noi (care să răspundă unor cerințe de amplasare mai stricte) în favoarea unor amplasamente existente și mai puțin protejate, există și alte aspecte. *În primul rând, este într-adevăr nevoie de aceste noi depozite și dacă da, ar fi aceasta o sursă semnificativă pentru Fond?* Exploatarea petrolului a scăzut în România și nu se vor mai construi alte bataluri, iar problema celor vechi nu va fi rezolvată prin impunerea acestei taxe. În ceea ce privește deșeurile din exploatarea lemnului, există tehnologii demonstrate pentru reciclarea și utilizarea acestora pentru energie în procese cum ar fi uscarea lemnului și a placajului. Depozitarea necontrolată a rumegușului ar trebui amendată deoarece este ilegală și nu ar trebui impozitată Necesarul de depozite pentru deșeuri din producția de alcool (probabil în întreprinderi mici sau producători particulari – legea nu precizează dimensiunea

firmei) este probabil foarte mare şi va genera venituri nesemnificative. Spre exemplu un teren pentru depozitarea rumeguşului de 1000 m^2 va genera un venit de 1 milion lei/an sau aproximativ 25 €/an. Cum aceste depozite sunt situate în păduri sau zone muntoase, identificarea lor va deveni o problemă. În cazul deşeurilor de la prelucrarea alcoolului situația este şi mai extravagantă. Dacă un producător individual din mediul rural foloseşte o suprafață de depozitare a deşeurilor din alcool de 100 m^2 atunci el va avea de plătit 50 000 lei/an (echivalentul a 1,1 €/an). Cum în România există mii de mici producători de alcool, costul colectării acestei taxe devine o mare problemă.

Prin menținerea acestor taxe derizorii se va crea o discrepanță mare între cei care plătesc şi cei care sunt în imposibilitate de a plăti.

D. Restructurarea Fondului pentru Mediu potrivit Ordonanței de Urgență[94] nr. 1132/25.09.2003; activități recente

Construcția legislativă a Fondului pentru Mediu a continuat şi în anul 2003, la 10 luni de la ultima modificare legislativă. De această dată problema a apărut după restructurarea guvernului de la jumătatea anului 2003. Atunci au dispărut ministere cum ar fi Ministerul Apelor şi Protecției Mediului, Ministerul Industriilor şi Resurselor, Ministerul Administrației Publice, Ministerul Dezvoltării şi Prognozei etc. Reprezentanții acestor ministere erau titulari în Comitetul de Avizare care asigura conducerea strategică a Fondului pentru Mediu şi aproba activitatea conducerii operative (Comitetul director şi Directorul general) etc. Practic Fondul a fost decapitat, fiind pus în situația de a nu mai putea funcționa.

Pentru restabilirea structurii de conducere a Fondului pentru Mediu, la finele lunii septembrie 2003, a fost emisă Ordonanța de Urgență nr. 1132 care corectează din nou Legea nr. 73/2000 republicată.

Ca o primă măsură, prin noua ordonanță de urgență se reface componența Comitetului de Avizare astfel: președinte este reprezentantul MAPAM, vicepreşedinți sunt reprezentanții Ministerul Economiei şi Comerțului şi Ministerul Sănătății. Sunt desemnați drept membri reprezentanții Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Transporturilor şi Ministerului Administrației şi Internelor. La aceştia se adaugă un reprezentant al patronatului din domeniul proiectului supus avizării şi un reprezentant al ONG-urilor din domeniul protecției mediului. Din Comitetul de Avizare au fost excluşi cei opt reprezentanți ai Consiliilor de Dezvoltare Regională.

Privitor la venituri, s-a menținut structura anterioară a taxelor (taxele pe emisii atmosferice au rămas neschimbate), cu unele modificări la taxele privind

[94] Publicată în Monitorul Oficial nr. 694/3.10.2003.

ocuparea terenurilor. Astfel s-a introdus o taxă unică de 10000 lei/mp/an pe terenurile ocupate cu: şlamuri carbonifere, zgura de furnal, cenuşa de termocentrală, cenuşa de pirită, fosfogips, zguri provenite din metalurgie.

Taxa pe ambalaje s-a modificat în sensul aplicării unei cote unice de 10000 lei/kg de ambalaje introduse pe piață, cu excepția celor utilizate pentru medicamente.

De asemenea s-a renunțat la taxa pe tutun[95] deşi unii producători interni şi importatorii au plătit această taxă pe perioada scursă între cele două modificări ale legii.

Potrivit prevederilor Ordonanței de Urgență nr. 1132/2003, după aprobarea în parlament a ordonanței, Legea 73/2000 se va republica, cu toate modificările acceptate de parlament.

În luna martie 2004 a avut loc din nou restructurarea guvernului prin crearea noului Minister al Mediului şi Gospodăririi Apelor. Acest simplu fapt va bloca din nou funcționarea Fondului pentru Mediu deoarece trebuie emisă o nouă ordonanță de urgență pentru modificarea Comitetului de Avizare.

În anul 2003, activitatea Fondului a continuat. Potrivit Raportului[96] Guvernul României asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană în perioada septembrie 2002 - iunie 2003, publicat în luna iunie 2003, Administrația Fondului de Mediu dispune in prezent de un imobil propriu, repartizat prin adoptarea HG nr. 117/30.01.2003 (MO nr. 113/24.02.2003). De asemenea, bugetul de venituri si cheltuieli al Fondului pentru Mediu pe anul 2003 a fost aprobat prin HG nr. 317/20.03.2003 (MO nr. 208/31.03.2003). De asemenea, în Raport se menționează că, pentru finalizarea Manualului de Operare a Fondului de Mediu, exista o propunere de colaborare din partea International Financial Corporation – Banca Mondială.

Suma încasată[97] până în luna februarie 2004 a depăşit valoarea de 774 miliarde de lei (peste 35 milioane € la cursul de 40000 lei/€).

Este extrem de interesant de menționat că, la începutul anului 2003, Fondul pentru Mediu a lansat o campanie de presă şi pe internet[98] pentru finanțarea de proiecte în domeniul gestiunii deşeurilor. S-au lansat două scheme: o schemă de împrumuturi cu dobândă subvenționată şi o schemă de granturi. În cele trei luni care au urmat au fost înregistrate 236 cereri de finanțare din partea unor firme private, din care 82 de cereri de finanțare

---

[95] În perioada de 12 luni în care s-a aplicat această taxă, presiunea importatorilor de tutun a fost uriaşă pentru eliminarea ei.

[96] Sursa: www.mie.ro

[97] Această informație a apărut şi în revista Invest Romania, nr. 38 din 02.2004 în articolul *„Environmental Fund Modifications"*.

[98] www.mappm.ro

rambursabilă, pentru investiții în domeniul gestionării, reciclării și eliminării deșeurilor (ambalaje, mase plastice, anvelope uzate, acumulatori auto, uleiuri uzate) și 154 de cereri de finanțare nerambursabilă, pentru acțiuni educative în domeniul gestiunii, reciclării și eliminării deșeurilor, cu o valoare de 1,1 miliarde de lei. Raportul asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană menționa că prima faza de evaluare și selecție a proiectelor s-a desfășurat în perioada 9-20 iunie 2003, sub coordonarea Comitetului de Avizare. Ca urmare a evenimentelor menționate mai sus această evaluare probabil nu a mai avut loc.

După părerea multor specialiști, lansarea unei scheme de împrumuturi în domeniul protecției mediului, în ciuda întregii experiențe internaționale și a lipsei de resurse și de experiență (la data lansării schemei de împrumuturi Fondul avea doar patru angajați), a fost o greșeală care a întârziat și lansarea schemei de granturi. Practic Fondul colectează bani dar nu poate să finanțeze proiecte. Excesul de lichiditate are la bază și lipsa unei strategii de finanțare a proiectelor.

10.3. Recomandări și concluzii privind Fondul pentru Mediu din România

RECOMANDĂRI

Pentru a consolida baza de venituri a Fondului pentru Mediu din România trebuie, **în primul rând**, să se țină seamă de principalele instrumente folosite de către Fondurile de mediu din ECE și de specificul lor:

- ***Taxele de utilizare*** încasate în mod specific pentru obținerea de venit pentru un serviciu public, ca de exemplu epurarea apelor uzate. Ca și taxele pe emisii, acestea pot fi calculate pe volumul de poluanți deversat. Taxele de utilizare au însă drept scop să acopere costurile unui serviciu public și ca atare nu sunt indicate ca surse de venit pentru un fond general, deși pot oferi o bază de venit pentru un fond special din care să se finanțeze serviciul respectiv.
- ***Taxele pe materii prime*** se încasează pe produse sau materiale utilizate ca materii prime în procese generatoare de poluare. Taxele pe intrări la produs sunt deseori aplicate atunci când este dificil de identificat sursele specifice de poluare (de exemplu, surse non-punctuale cum ar fi substanțele chimice în agricultură) sau când este dificil de măsurat nivelul specific de poluare, așa cum este cazul surselor de poluare mici și difuze, ca de exemplu autovehiculele.
- ***Taxele pe emisii poluante*** se încasează pentru poluanții emiși în aer, apă sau pe sol. Acestea reprezintă la ora actuală venituri importante ale Fondurilor de mediu din țările Europei Centrale și de Est.

- *Taxele de consum asupra produselor* se aplică pe produse finite ce produc prejudicii mediului în momentul când sunt consumate sau eliminate după consum. Spre deosebire de taxele pe materii prime, ele servesc ca mod indirect de impozitare a emisiilor generate în faza de producție.
- *Penalitățile și amenzile* pot fi și ele folosite pentru a da o bază de surse de venit pentru Fondurile de mediu. **Acestea nu pot asigura însă o bază stabilă de venituri și nu trebuie folosite ca sursă principală de venituri pentru Fond.**

În al doilea rând trebuie redusă frecvența de modificare a veniturilor și, în general, a structurii fondului. Din anul 2000, când a fost promulgată legea Fondului pentru Mediu, și până la finele anului 2003 s-au emis patru acte normative care au modificat structura fondului și au introdus sau retras diverse venituri. Instabilitatea instituțională, menționată și de UE în rapoartele de țară, nu permit funcționarea acestei instituții financiare.

De asemenea, ar fi bine dacă s-ar ține seama și de experiența altor țări în sensul reducerii numărului mare de taxe, foarte dificil și costisitor de administrat; avem în vedere taxele mici dar cu mulți plătitori. Există soluții, ca: extinderea utilizării taxelor pe produse cum ar fi carburanți, materiale pentru ambalaje și deșeuri omniprezente, ca de exemplu baterii și anvelope; acolo unde este posibil se va viza și urmărirea experienței ECE de înlocuire a taxelor pe valoare cu taxe pe cantități.

Pe lângă recomandările de mai sus referitoare la posibile amendamente aduse articolului privind veniturile, dorim să mai adăugăm câteva recomandări generale.

1. Capitalul circulant necesar: Fondul va trebui să estimeze mai bine nivelul de capital de lucru necesar cofinanțării investițiilor de mediu din România. Această strategie ar trebui pusă în relație cu programul guvernamental de conformare la cerințele de mediu ale UE. Un astfel de document poate ajuta Fondul să-și completeze resursele și cu contribuția donatorilor străini, dacă va putea demonstra disponibilitatea de cofinanțare a întreprinderilor și instituțiilor din România.

2. Lista finală a surselor de venit: Fondul va trebui să pregătească un plan de introducere a listei finale de surse de venit. Unele dintre aceste surse vor necesita un timp mai îndelungat de concepere și dezvoltare a capacității de colectare, ceea ce sugerează un plan de implementare în etape, cu accent inițial pe venituri din taxe pe produse și transferuri de la bugetul de stat, urmate de introducerea treptată a unui sistem de taxe de mediu. Va trebui să se acorde o atenție specială costurilor și eficacității sistemelor de administrare a taxelor de

mediu. Planul de implementare va trebui să descrie și să stabilească procesul de revizuire anuală a ratelor nominale de impunere pentru a putea ține cont de inflație.

3. Integrarea cu politica de protecția mediului: Fondul pentru Mediu nu trebuie văzut ca o instituție singulară; acțiunile Fondului trebuie corelate și integrate cu politica de protecție a mediului și cu strategia de finanțare a investițiilor pentru protecția mediului (vezi Figura 10-1); strategia de finanțare a investițiilor trebuie să furnizeze fondului trei seturi de informații referitoare la:

- obiectivele generale și proiectele prioritare;
- criterii de evaluare a proiectelor;
- profilul și criteriile de eligibilitate ale solicitanților.

4. Transparența: conform legii, Fondul ar trebui să publice un raport anual privind activitatea sa: venituri obținute, proiecte finanțate, planuri pentru anul următor etc.

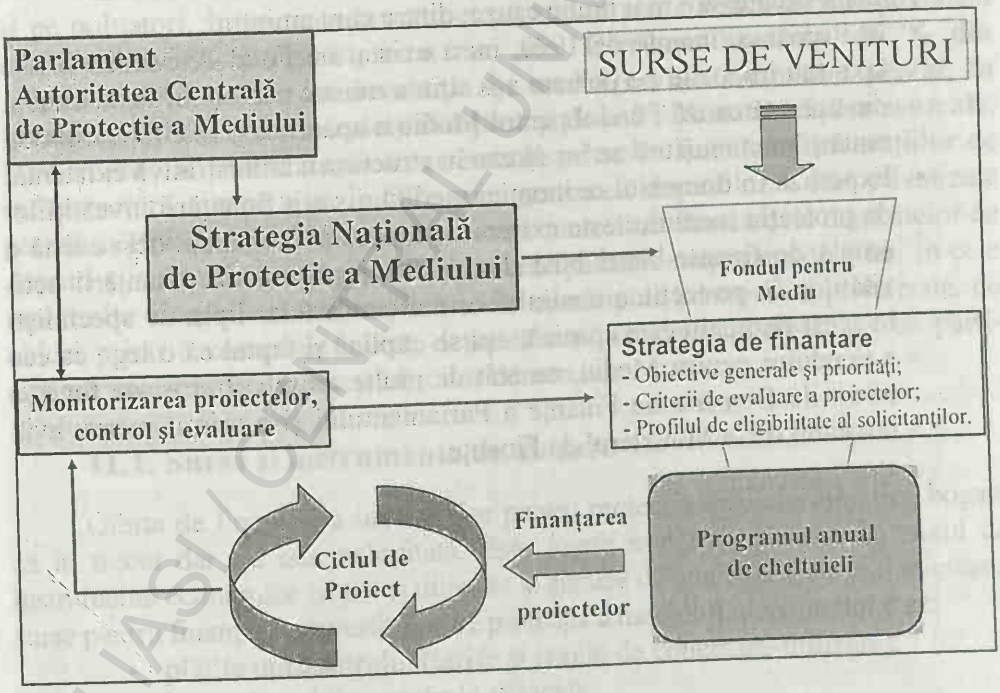


Figura 10-1:
Locul Fondului pentru Mediu în cadrul politicii de protecția mediului

BCU IAȘI / CENTRUL UNIVERSITAR

10.4. Concluzii privind Fondul pentru Mediu

Din cele arătate până acum se pot trage o serie de concluzii utile privind scurta existență a Fondului pentru Mediu din România.

În primul rând, legea Fondului pentru Mediu a fost redactată extrem de deficitar, fără consultarea specialiştilor şi fără a ține seama de bogata experiență internațională. Consecința acestui lucru este că, la patru ani de la promulgarea legii, fondul este încă nefuncțional.

În al doilea rând, modificările succesive au fost făcute fără a avea o strategie sau logică de ansamblu în care Fondul pentru Mediu să joace un rol anume. Modificările au fost făcute la presiunea instituțiilor internaționale sau au avut rolul de a rezolva unele probleme punctuale şi nu de a soluționa problema de ansamblu a Fondului pentru mediu.

Din motivele arătate este greu de crezut că Fondul pentru Mediu va reuşi să rezolve problemele pe care le-a rezolvat în alte țări iar eficiența sa de ansamblu va fi extrem de redusă.

Această situație are mai multe cauze, dintre care amintim:

- În România, înainte de 1990, nu a existat un Fond de Mediu şi nici taxe sau impozite pe poluare aşa cum a existat până şi în fosta URSS; din această cauză Fondul pentru Mediu a apărut ca o instituție cu totul nouă şi nu a reuşit să se încadreze în structura administrativă existentă;
- Expertiza în domeniul economiei mediului sau a finanțării investițiilor de protecția mediului este extrem de redusă în România; deşi există o şcoală de finanțe-bănci bine dezvoltată, problematica finanțării activităților de protecție a mediului este secundară iar lipsa de specialişti în acest domeniu este cronică; aşa se explică şi faptul că o lege ca cea a Fondului pentru Mediu, cu atât de multe greşeli şi erori de fond, a trecut de Comisia de Finanțe a Parlamentului şi a primit mereu aviz favorabil de la Ministerul de Finanțe.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" T.

SECȚIUNEA 3:

Strategia de finanțare a investițiilor de protecție a mediului din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană

11. Oferta financiară pentru investiții de protecție a mediului

Conform principiului „Poluatorul/utilizatorul plătește", dificila sarcină de a investi ar trebui să se bazeze pe cât de mult posibil pe utilizatori și pe poluatori. Importanța investiției private se poate vedea în studiul Băncii Mondiale asupra Bulgariei, citat mai sus. **Conform acestuia, 46 % din responsabilitatea pentru investiția în mediu revine sectorului privat, în vreme ce 43 % revine municipalităților și doar 11 % autorităților centrale.** Sunt multe căi pentru implicarea sectorul privat în finanțarea investițiilor de infrastructură a mediului. În Slovacia, gestiunea deșeurilor a fost privatizată parțial în 1995, într-un cadru legal care să controleze standardele depozitelor de deșeuri și a fost finanțată prin taxele municipalității asupra rezidenților. În cele mai multe din țările candidate, serviciile municipale sunt parțial privatizate, de obicei printr-o companie mixtă, deținută complet de municipalitate, cu participarea investitorilor și/sau a băncilor comerciale.

11.1. Surse și instrumente de alocare

Oferta de finanțare a investițiilor pentru protecția mediului este mai bogată ca în trecut dar nu este nelimitată. Este foarte important de stabilit mixul de instrumente economice ce pot fi utilizate și sursele disponibile. Cele mai relevante surse pentru finanțare a investițiilor de protecție a mediului înconjurător sunt:

- plățile utilizatorului (tarife și taxele de conectare-utilizare);
- bugetele publice centrale și locale;
- fonduri de protecție a mediului înconjurător;
- finanțarea nerambursabilă externă (granturi) de la donatorii internaționali și împrumuturi;
- capitalul privat.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Unele dintre acestea sunt surse primare, altele sunt instrumente de alocare a surselor de-a lungul timpului, teritorial sau în cadrul sectoarelor economice.

Plățile utilizatorului, bugetele publice, fondurile de mediu şi granturile externe pot fi **numite surse primare**. Deoarece bugetele publice şi fondurile de mediu îşi dobândesc veniturile de la utilizatori (industrii şi consumatori) aspectul cheie al disponibilității de plată, care este discutat ulterior, se raportează la cât de mult pot cheltui firmele şi familiile cu activitățile de protecție a mediului.

Plățile utilizatorului: tarifele şi taxele

Plățile utilizatorului sunt instrumente foarte importante, cum este astăzi cazul pentru cea mai mare parte a infrastructurii de protecție a mediului; **costurile operaționale şi de întreținere trebuiesc acoperite prin plățile utilizatorului.** De asemenea, costul finanțării obținute prin împrumuturi sau capital privat trebuie să fie acoperit tot prin plățile utilizatorului. Cât de mult din costuri poate fi recuperat prin plățile utilizatorului depinde de disponibilitatea de plată.

Plățile utilizatorului depind de o serie de factori cum ar fi variațiile regionale, acceptabilitatea tarifelor etc. În mod uzual apar o serie de factori care afectează sau limitează plățile utilizatorilor.

În primul rând, distribuția inegală a costurilor poate limita teritorial venitul total având drept sursă plățile utilizatorului. De exemplu, în sectorul apei, nevoile de investiții pot varia între municipalități de dimensiuni similare şi investițiile vor fi, probabil, relativ mari pentru municipalitățile de mărimi mici şi medii. Un venit mediu mic al locuitorilor din aceste municipalități va reduce în viitor potențialul pentru generarea de venituri în domeniul utilităților.

În al doilea rând, acceptabilitatea creşterii tarifelor din partea utilizatorului poate fi mică dacă rezultatele investiției nu sunt clar transformate în îmbunătățiri ale serviciului. Folosind din nou exemplul din sectorul apei, îmbunătățirea serviciului de colectare şi tratare a apei uzate nu este foarte vizibil pentru public (cu excepția perioadelor foarte ploioase). Astfel, ar trebui avute în vedere opțiunile politice de combinare a serviciilor de furnizare a apei potabile şi de tratare a apei uzate, chiar şi în situații în care nevoia de a moderniza doar rețeaua apei uzate este de o mare importanță, pentru a face mai acceptabilă creşterea plăților şi a tarifelor.

În al treilea rând trebuie evitate stimulentele negative. Dacă nu se ține seama de disponibilitatea de plată şi se cresc exagerat de mult tarifele utilizatorului apar stimulente mari pentru metodele ilegale de dispunere-deversare. Aceasta este important în mod deosebit în privința eliminării deşeurilor periculoase.

Bugetele publice

Bugetele publice locale contribuie în prezent la investițiile municipale în mediul înconjurător din România. Oricum presiunea asupra cheltuielii publice și dificultățile în creștere la colectarea taxelor și impozitelor, limitează posibilitățile de sporire a contribuției din partea bugetelor de stat și municipale, mai ales în orașele monoindustriale afectate de restructurare economică. Spre exemplu, investițiile municipale finanțate prin programul ISPA trebuie co-finanțate din surse proprii în procent de 25%. Cum foarte puține municipalități reușesc să asigure 5% din necesar, majoritatea municipalităților apelează la împrumuturi de la BEI sau BERD pentru a putea furniza contribuția proprie.

Doar prin folosirea extinsă a instrumentelor economice se poate genera un venit auxiliar pentru finanțarea investițiilor pentru protecția mediului înconjurător. Deși sunt mai multe tipuri de taxe sau plăți care sunt și pot fi folosite, câștigul potențial este deseori limitat. Creșterea taxării energiei (taxele suplimentare pe benzină și motorină) poate fi unul dintre cele mai eficiente noi tipuri de surse de venituri.

Fondurile de mediu

Importanța contribuțiilor bugetului public constă în echilibrarea unor inegalități rezultate din distribuția teritorială inegală a costurilor de conformare. Aceeași funcție poate fi asigurată și prin folosirea fondurilor de mediu. Fondurile de mediu sunt instituții publice stabilite pentru a canaliza sursele disponibile îndeosebi pentru interesele protecției mediului înconjurător. Asemenea fonduri își obțin, în general, majoritatea câștigurilor lor din plăți și taxe de mediu.

Așa cum s-a arătat pe larg, Fondurile de mediu pot juca un rol esențial, de pivot, în sprijinirea elaborării și implementării măsurilor desemnate pentru dobândirea conformării cu *acquis-ul comunitar*.

Acolo unde taxele pentru mediul înconjurător sunt aplicate, este important ca aceste fonduri să fie de tip special pentru folosință în programele de protecție a mediului înconjurător. În câteva țări candidate câștigul în urma taxelor pe poluare nu este dedicat investiției în mediu, ci trece direct în fondurile guvernamentale centrale. Din nefericire, în România Fondul pentru Mediu nu a ajuns să joace rolul important de completare a mecanismelor de finanțare a investițiilor pentru protecția mediului.

Finanțarea nerambursabilă externă (granturile) se adaugă ofertei naționale de finanțare. Dacă o mare cotă a investițiilor este finanțată prin sprijin străin, este important ca atât costurile de operare și cele de întreținere cât și investițiile de înlocuire să fie mai târziu acoperite de surse interne.

Finanțarea prin împrumuturi şi implicarea capitalului privat face ca investițiile să se redistribuie pe durate mai mari în timp, însă totalul cheltuielii va fi majorat cu plata dobânzii care trebuie, de asemenea, să fie acoperită. Dacă implementarea investițiilor majore se poate întinde, probabil, pe o perioadă de 10 - 15 ani (aşa cum este cazul directivelor privind apa pentru care Documentul de Poziție al României solicită perioade de tranziție de peste 10 ani), finanțarea împrumuturilor în condițiile unor perioade de restituire de aceeaşi mărime nu va reduce cheltuiala anuală după perioada de implementare.

Finanțarea internațională

Există oportunități mari pentru România de a atrage investiții din partea Instituțiilor Financiare Internaționale (IFI) cum ar fi Banca Europeană de Investiții, Banca Europeană de Reconstrucție şi Dezvoltare şi Banca Mondială, şi ajutoare bilaterale ale donatorilor. În plus, Comisia UE a făcut posibilă finanțarea prin crearea Instrumentului pentru Politicile Structurale ale Aderării (ISPA), desemnat a sprijini investițiile în domeniul protecției mediului şi al transporturilor, pentru perioada 2000-2006.

Finanțarea privată şi acordurile de concesiune

Finanțarea investițiilor pentru protecția mediului poate fi realizată şi de sectorul privat pentru a uşura implementarea programelor publice de infrastructură şi de conformare la cerințele *acquis*-ului comunitar. Participarea sectorului privat poate fi utilă la atingerea unor obiective inclusiv îmbunătățirea eficienței economice, îmbunătățind capacitatea tehnică şi managerială a serviciilor municipale, reducând subvențiile guvernamentale, sau preluând operațiuni de salubritate. În România, obiectivul primar al implicării sectorului privat ar fi atragerea investițiilor de capital. Aşa s-a întâmplat la concesionarea serviciilor de gospodărire a apelor în Ploieşti şi Bucureşti. În domeniul gestiunii deşeurilor există multe exemple în acest sens.

Există o serie de opțiuni pentru participarea sectorului privat. La o extremă, autoritatea publică menține o responsabilitate completă pentru operațiuni, întreținere, finanțare şi risc, în vreme ce, la cealaltă extremă, sectorul privat îşi asumă un nivel semnificativ de responsabilitate pentru aceste funcții. Principalele opțiuni ale participării sectorului privat pot fi distinse din modul cum se poate aloca responsabilitatea între sectoarele publice şi cel privat pentru asemenea funcții cum ar fi proprietatea fondurilor şi investițiile de capital. În practică, hibrizi ai acestor modele diferite pot fi desemnați să întrunească cerințele specifice ale unui proiect particular.

Limitele implicării sectorului privat încep cu pregătirea proiectului de contract şi se termină la privatizarea „completă" a serviciului de protecție a mediului, incluzând responsabilitatea pentru colectarea plăților. Modelele de implicare a sectorului privat care împiedică privatizarea completă includ proiectele „Construieşte, Operează şi Transferă", „Construieşte, Deține şi Operează" şi „Construieşte, Deține, Operează şi Transferă". Asemenea modele cer să se aloce responsabilități (legale şi financiare) clar şi corect. Un Comunicat al Comisiei publicat în 2000 însumează principiile parteneriatelor sectorului public/privat ca acelea ale transparenței, tratamentului egal şi al competiției[99].

Dat fiind faptul că scopul principal al României şi al altor țări candidate este să atragă investiții de capital, literatura de specialitate sugerează că acordurile de concesiune sunt demne de a fi luate mai atent în considerare. Într-o concesiune, sectorul privat este responsabil cu operațiunile comerciale, cu întreținerea şi cu investițiile. Parteneriatul din cadrul municipalității continuă iar drepturile de folosință depline pentru toate investițiile (inclusiv cele create de către concesionar) revin autorității la sfârşitul contractului, de obicei după 25-30 de ani. Principalul avantaj al unei concesiuni este că responsabilitatea completă pentru operațiune, întreținere şi investiție trece la sectorul privat, deci oferă un imbold comercial pentru a opera eficient, în vreme ce parteneriatul continuă cu autoritatea publică. Concesiunile sunt deseori oferite pe bază de licitație: ofertantului propunerii de a opera în serviciul de salubritate şi care întruneşte cerințele de investiții pentru cel mai mic tarif îi este acceptată concesiunea.

Este important ca fondurile fixe să fie returnate autorităților în bune condiții şi infrastructura să fie eficientă operațional la sfârşitul contractului de concesiune. Sectorului privat i se poate oferi un stimulent auxiliar pentru a întreține fondurile fixe prin contractul de concesiune care să fixeze o valoare reziduală, bună de plată sectorului privat la sfârşitul contractului, dacă obiectul supus tranzacției este returnat în bune condiții şi bine întreținut. Abilitatea de a stabili dacă infrastructura a fost bine întreținută în realitate este un element hotărâtor pentru utilizarea contractelor de concesiune.

De asemenea trebuie ca procesul prin care sectorul privat devine implicat să fie condus cu atenție iar concesiunea trebuie să fie oportună tehnic şi financiar, şi însoțită de un angajament politic serios. Autoritățile trebuie să se considere ca fiind parteneri cu sectorul privat în furnizarea de servicii de mediu de înaltă calitate şi cu costuri responsabile.

---

[99] Comunicatul Interpretativ al Comisiei asupra Concesiunilor sub Legea Comunității (OJ 121, 29.4.2000).

O bancă sau o instituție financiară poate oferi asistență în pregătirea proiectului ca parte a unui împrumut, iar băncile comerciale pot implementa proiecte din partea instituțiilor financiare internaționale și a programelor de granturi[100]. Un contractant responsabil pentru întregul proiect (un aranjament „la cheie") poate oferi finanțare pentru realizarea proiectului.

11.2. Rolul finanțării prin subvenții (granturi)

În România ca și în alte țări candidate, mecanismul financiar de implicare a sectorului privat pentru proiectele de protecția mediului s-a axat în primul rând pe granturi. Oricum, cele mai multe fonduri de mediu naționale au împrumutat la dobânzi mici dar au și acordat granturi și există argumente privind adoptarea unei strategii pe termen lung detașată de granturi și îndreptată către împrumuturi. **În vreme ce granturile nu conțin întotdeauna principiile: poluatorul plătește, utilizatorul plătește ori recuperarea completă a costurilor, ele permit rezolvarea deficitului de disponibilitate de plată existentă, permițând finanțarea a mai multor proiecte, mai rapid decât ar fi altfel cazul.** Granturile au jucat de asemenea un rol important în capitalizarea fondurilor revolving, adică fondurile care împrumută cu o dobândă subvenționată și reîmprumută sumele rambursate. La începutul anilor '90, cu o piață de capital nedezvoltată în țările candidate, o piață de credit comercial stânjenită de inflație și un cadru de reglementare sărăcăcios, granturile erau cruciale în catalizarea pârghiilor investițiilor în instalații și echipamente. În cadrul procesului de aderare, granturi bine orientate ar putea ajuta la scurtarea perioadei de implementare, astfel aducând beneficii importante sănătății populației și mediului înconjurător. Granturile vor fi necesare pentru coeziunea post-aderării, ajutând la apropierea diferențelor dintre regiuni mai slab dezvoltate față de altele, unde Comunitatea europeană este împuternicită să țină cont de „dezvoltarea economică și socială a țărilor membre și dezvoltarea echilibrată a regiunilor ei." Este de asemenea împuternicită cu folosirea Fondurilor de Coeziune pentru sprijin financiar al acțiunilor de protejare și refacere a mediului ambiant[101]. În termen extins, granturile pot fi rezervate pentru situații specifice, clar definite, unde ar acționa

[100] Împrumuturi înseamnă aici împrumuturi comerciale și nu credite de ajutorare, care pe baza Deciziei OECD din 1991 ar trebui evitate pentru țările în tranziție.
[101] Art. 174, par.3 și Art.175, par.4, Tratatul Comunităților Europene.

ca un catalizator, şi nu ar înlocui finanțarea comercială. În orice caz, regulile Comunității privind Ajutorul de Stat trebuie să fie respectate.

Granturile ridică şi unele probleme. În primul rând, fără disciplina pieței, o atenție specială trebuie acordată pentru a se asigura eficiența economică a investiției. În al doilea rând, câteva *forme de finanțare prin grant sunt legate de termenele limită pentru proiectul propus, care poate duce la crearea unei piețe ciclice foarte instabile pentru companiile care furnizează bunuri şi oferă servicii.* În al treilea rând, finanțarea prin grant nu este total „gratuită", deoarece poate impune obligații financiare şi manageriale serioase pentru cel ce primeşte fondurile. În al patrulea rând, o mai mică proporție a finanțării prin grant este o pârghie pentru o proporție mai mare a finanțării proprii (cofinanțare). Este important să nu se elimine cofinanțări prin menținerea unei proporții prea ridicate a finanțării prin subvenție.

Asistența internațională sub formă de granturi poate fi benefică pe perioada tranziției către o creştere mai serioasă a economiei, dar numai dacă aceasta conduce eventual către investiții care devin în mod natural disponibile pe termen mediu, fără a necesita asistență viitoare, când fondurile create prin investiții trebuie înlocuite.

11.3. Disponibilitatea de plată

Probabil cel mai important aspect în legătură cu furnizarea şi alocarea resurselor financiare este legat de disponibilitatea de plată pentru programele de investiții ale infrastructurii şi limitele de timp în care acestea sunt implementate.

Prin disponibilitate de plată se înțeleg două lucruri: în primul rând, capacitatea venitului național de a suporta nivelul cerut al cheltuielilor de mediu, şi, în al doilea rând, capacitatea utilizatorilor individuali să-şi permită plata serviciilor.

Dacă disponibilitatea utilizatorilor individuali poate fi influențată de către deciziile politice desemnate să reducă impactul costurilor excesive, nu există de fapt asemenea instrumente care să influențeze disponibilitatea de plată națională. Aceasta este o funcție a venitului național.

Disponibilitatea de plată este un aspect important la nivel de program de investiții în legătură cu cheltuiala națională totală. La nivel de proiect, resursele ar trebui să fie identificate ținând seama de viabilitatea financiară şi stabilitatea proiectului. Acestea vor lua, în general, forma plăților pentru serviciile de

mediu, cum ar fi furnizarea apei și eliminarea deșeurilor. Un proiect de „analiză a disponibilității de plată" va ajuta la evaluarea abilității consumatorilor să plătească măcar o parte din plățile propuse și să contribuie la cheltuielile de întreținere, la fel ca și evaluarea efectului cheltuielilor asupra cererii. Există puține îndrumări generale care pot fi date pentru ceea ce constituie nivelul de disponibilitate, dar un studiu polonez a estimat că 4% din veniturile gospodăriilor pentru plata serviciilor de furnizare a apei este limita superioară a disponibilității consumatorilor, în vreme ce BERD deține instrucțiuni interne asupra acestui subiect. Mărind nivelul plăților și taxelor se poate, de asemenea, ajunge la reduceri semnificative în folosirea resurselor, reducându-se, în consecință, nevoia de investiții. De exemplu, contorizarea apei în țările candidate (printre care și România) a redus cererea de apă cu 40 %, lăsând uzinele de apă uzată, construite în anii '80, cu un surplus de capacitate și cu costuri de funcționare inutil de ridicate.

O analiză financiară preliminară incluzând această informație va stabili parametrii financiari extinși ai proiectului, cum ar fi investiția necesară și durata de recuperare a investiției. Toate țările candidate au constituit fonduri de mediu, ale căror surse de bază provin din taxele pe resursele mediului, plăți și amenzi pentru poluare excesivă etc. Aceste instrumente funcționează ca un stimulent economic pentru ca utilizatorii să reducă nivelul poluării sau să folosească rațional resursele naturale și de aici se pot încuraja investiții în mediul înconjurător, deși trebuie avută grijă să nu se încalce regulile Ajutorului de Stat al Comunității. Veniturile din aceste surse, și în special din plăți și taxe, de vreme ce acestea sunt cele mai previzibile, furnizează un flux de venituri valoros pentru multe investiții în mediu. Plata ideală și nivelele taxelor ar trebui să se îndrepte către conformitatea cu principiul „Poluatorul plătește" (taxe Pigouviene). Plățile pentru folosirea resurselor și recuperarea costului complet pentru folosirea infrastructurilor de mediu (cum ar fi furnizarea apei, tratamentul apei uzate, rețelele de canalizare și deșeurile) ar trebui să reprezinte o parte integrantă a proiectului de finanțare.

Este astfel necesar să se stabilească importanța și frecvența cerințelor de investiții și apoi, decisiv, să se stabilească programe de măsuri de aproximare și perioade de timp în care acestea vor deveni disponibile. Sunt două căi prin care acestea se pot realiza. Una este să se ierarhizeze programele/proiectele în funcție de prioritatea lor socială și să se extindă perioadele de timp în care ele pot fi implementate progresiv, într-o manieră acceptabilă d.p.d.v. al bugetului familiar. Cealaltă soluție este să se mărească venitul național. Chiar și după

luarea în considerare a creşterii economice, cheltuielile de mediu probabil că vor necesita o parte semnificativă a venitului național.

Disponibilitatea de plată pentru furnizarea de servicii de mediu în România şi în alte țări candidate poate fi dificil de evaluat, ținând seama de nivelele mari de şomaj, de faptul că un volum semnificativ de activități este realizat prin piața neagră iar baza de taxare este mică în cazul multor servicii de protecția mediului. Cu toate acestea, o evaluare a disponibilității de plată, în contextul planificării aproximării, trebuie făcută. Tabelul 11-1 ilustrează liniile directoare ale acestui proces.

Tabelul 11-1:

Evaluarea disponibilității de plată în contextul planificării integrate a procesului de aproximare

Analize:
▪ Analizarea tiparelor cheltuielilor făcute în trecut
▪ Prevederea tipurilor şi nivelelor viitoare ale surselor de venit;
▪ Discutarea cu reprezentanții sectorului privat şi cu autoritățile municipale, implicațiile de cost şi opțiunile de acoperire a cheltuielilor;
▪ Evaluarea disponibilității de plată pentru investițiile necesare în economie şi în sectorul/sectoarele economic afectate (i.e. atât consumatorilor cât şi producătorilor);
Măsuri:
▪ Stabilirea priorităților naționale şi a programelor de implementare care țin cont exclusiv de disponibilitatea de plată asociată cu venitul național previzionat;
▪ Revizuirea şi stabilirea mecanismelor prin care programele de investiții pot fi finanțate. Dată fiind importanța autorităților municipale în programul de investiții, implicarea lor este decisivă;
▪ Acționarea pentru a permite introducerea de schimbări în structura finanțării. Aceasta ar putea necesita modificări legislative pentru a cere şi a împuternici autoritățile locale să opereze mai comercial, să perceapă impozite realiste pe serviciile furnizate public, şi să implice sectorul privat.

Nu există nici un criteriu obiectiv pentru a stabili aprioric cât se poate cheltui cu investițiile pentru protecția mediului înconjurător la un nivel național agregat (% din PIB) sau la nivelul de plată al utilizatorului pentru serviciile de mediu înconjurător. Aceasta este o problemă de prioritizare a protecției mediului în fața altor nevoi sociale.

Principala problemă care apare şi trebuie soluționată este legată de diferența dintre necesarul de investiții şi posibilitatea de plată. Câteva soluții sunt posibile (vezi Figura 11-1).

În primul rând trebuie minimizate costurile de conformare şi pentru aceasta se alege varianta de investiții cu cele mai mici costuri.

În al doilea rând se caută redistribuirea costurilor prin dezvoltarea parteneriatului public – privat şi privatizarea-concesionarea infrastructurii.

În al treilea rând se redistribuie în timp investiţiile necesare, în vederea unei echilibrări a plăților şi a depăşirii perioadelor de recesiune economică.

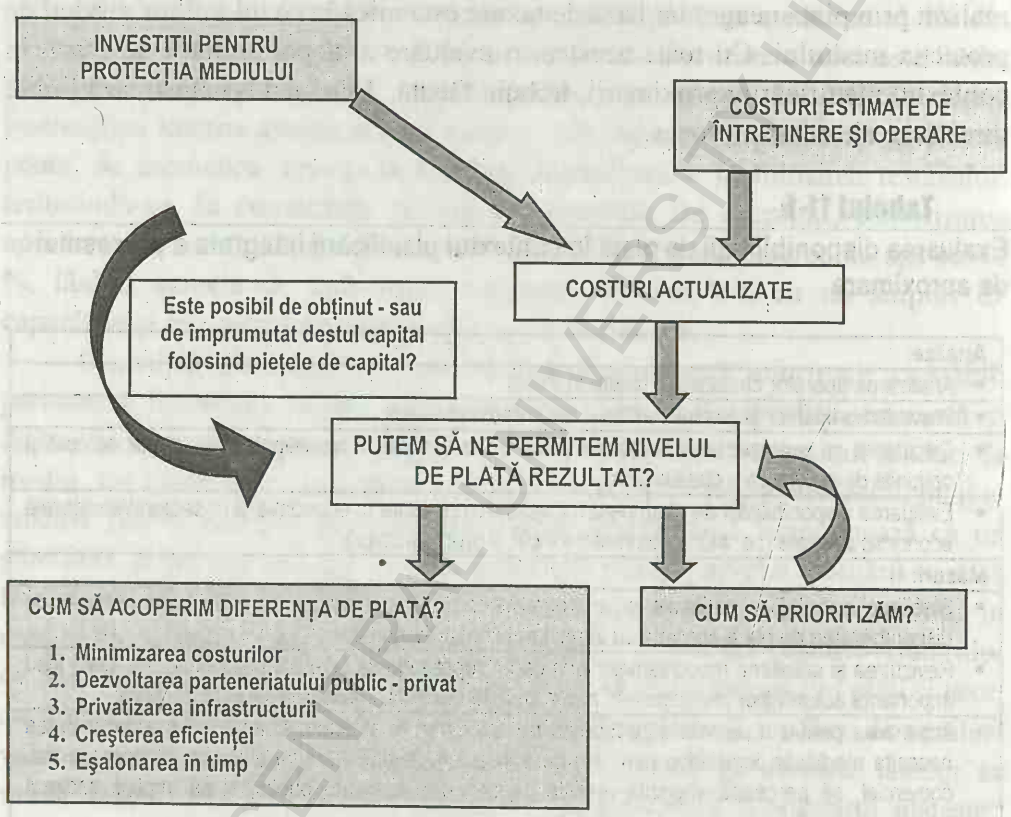


Figura 11-1:
Modalități de acoperire a diferenței de plată

BCU IAŞI / CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

12. Strategia de finanțare a investițiilor de protecție a mediului

12.1. Considerații generale

O parte esențială a strategiei de protecție a mediului din România va trebui să se refere la problemele cererii şi ofertei de finanțare pentru investiții. Este foarte important să facem o distincție între cererea solvabilă (ce poate avea surse de finanțare) şi nevoia de investiții pentru protejarea şi refacerea mediului (care nu are o sursă clară de finanțare).

Aproximarea resurselor ce trebuie alocate pentru protecția mediului creează o provocare majoră țărilor care se pregătesc acum pentru aderare la Uniunea Europeană[102]. *Planul 2003*[103] şi *Comunicatul* ulterior al Comisiei *privind Strategii de Aderare pentru Mediu*[104] au recunoscut faptul că diferențele privind protecția mediului din Europa Centrală şi de Est, comparativ cu Statele Membre, fac sarcina pregătirii pentru aderare în sectorul de mediu diferită față de cea a aderărilor anterioare. Estimările inițiale ale costului tuturor investițiilor necesare pentru satisfacerea cerințelor de mediu ale UE privind aprovizionarea cu apă potabilă, managementul apelor uzate, uzinele mari de ardere şi managementul deşeurilor s-au ridicat la 120 miliarde de Euro pentru zece țări, numai din Europa Centrală şi de Est (vezi tabelul 8-11).

Prin urmare, este nevoie de strategii reale, la nivel național, pentru introducerea *acquis*-ului, şi de mecanisme adecvate care să mobilizeze resursele financiare interne şi externe - în special finanțarea privată - pentru a asigura conformarea. *Agenda 2000* a fost propusă astfel încât Uniunea Europeană să aloce asistența financiară substanțială a Comunității pentru investițiile de mediu în țările candidate, îndeosebi prin Instrumentul de Politici Structurale pentru Pre-aderare (ISPA), la fel ca şi programul PHARE şi noul instrument de pre-aderare pentru dezvoltare rurală şi în agricultură (SAPARD).

Trebuie menționat că sprijinul UE şi alte asistențe financiare externe vor acoperi numai o parte din nevoile totale. Ministere ale Mediului din țările candidate sunt de obicei responsabile pentru pregătirea planurilor de implementare care sunt prezentate de către guvernele respectivelor țări.

---

[102] Doar România şi Bulgaria mai au în vedere integrarea în UE.

[103] COM(1997)2000.

[104] COM(1998) 294 final.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Oricum, în multe țări candidate, Ministerele Mediului nu au fost responsabile cu identificarea diferențelor de conformare și cu pregătirea unor astfel de planuri de investiții. Aceasta a provocat dificultăți în pregătirea strategiilor concrete și realiste de implementare. Cheltuielile pentru protecția mediului au crescut în cele mai multe țări candidate în ultimii ani sau este prevăzut să crească.

Strategia de finanțare a investițiilor de protecția mediului (SFIPM) este bazată pe o metodologie de organizare a informației pentru a echilibra obiectivele de protecție a mediului cu resursele disponibile.

Experiența acumulată arată că SFIPM poate fi utilă autorităților în a dezvolta planuri realiste pentru a atinge obiective naționale sau internaționale. Ipoteza de bază este ca finanțarea să nu mai fie sarcina exclusivă a autorităților. Dependența excesivă de bugetul de stat sau de cele locale pentru a finanța dezvoltarea și întreținerea infrastructurii sociale nu este o soluție durabilă.

Principalul rol al autorităților este de a stabili politicile, de a elabora reglementări și de a stabili un cadru legal în care utilizatorii, piețele financiare și de capital, bugetele locale sau companiile pot să-și mobilizeze resursele într-un mod complementar și eficient pentru a atinge scopurile stabilite. În același timp SFIPM poate fi utilă nu doar pentru a ajuta planificarea bugetară ci și pentru a sugera cum anumite instrumente economice, care afectează capacitatea de decizie a altor entități publice sau private, pot fi reformate.

Dezvoltarea unei strategii de finanțare a activităților de protecție a mediului poate da măsura realismului și susținerea financiară a obiectivelor și programelor pe termen lung. Prin intermediul strategiei se creează un cadru predictibil pe termen lung pentru a pregăti programele de investiții pe termen mediu și a constitui o rezervă de proiecte pe termen lung.

PNAPM de până acum au fost elaborate fără a ține seama de modul de finanțare a investițiilor și dacă beneficiarii vor putea plăti tarifele sau taxele asociate cu buna lor funcționare. Problemele sunt foarte complexe mai ales când se au în vedere programe mari de infrastructură care sunt capital intensive și se întind pe durate mari de timp. Punerea în operă a astfel de planuri s-a lovit de numeroase probleme cum ar fi: întreruperi frecvente, întârzieri, depășiri ale costurilor estimate inițial, lipsa de resurse financiare și decizii arbitrare

O strategie de finanțare ajută în determinarea realistă și suportabilă a nivelului serviciilor de protecție a mediului demonstrând rolul fiecărei surse de finanțare. În acest fel șansele de succes cresc considerabil. **În cele mai multe țări, dacă nu sunt destui bani pentru o politică publică se încearcă fie obținerea unor sume majorate sau se revizuiesc obiectivele inițiale.**

În România ca și în statele membre, obiectivele de calitate a mediului și privind programele de dezvoltare a infrastructurii sunt determinate, într-o foarte mare măsură, de acquis-ul comunitar. În aceste condiții, rolul strategiei

de finanțare este de a determina, în termeni cantitativi, măsurile care vor asigura o finanțare adecvată la timpul și momentul potrivit. Aceasta poate ajuta la proiectarea unor programe de implementare fezabile pentru conformarea cu directivele UE.

Strategia de finanțare furnizează cadrul pentru o evaluare sistematică a costurilor atingerii obiectivelor de mediu, în concordanță cu cele mai bune practici existente. De asemenea, strategia poate fi utilă în a determina implicațiile costurilor de conformare totale asupra lichidității și disponibilității de plată a gospodăriilor populației. Prin dezvoltarea unor scenarii se poate pune în evidență unde sunt cele mai dificile probleme și ce tip de finanțare sau intervenție este necesară.

În plus strategia de finanțare poate facilita dialogul între părțile responsabile în dezvoltarea infrastructurii municipale, de exemplu, cum ar fi tehnicieni, finanțiști, ecologi, juriști etc.

SFIPM este un instrument de planificare strategică specific autorităților care acționează în economii de piață și anume cei care elaborează politici și reglementări și nu sunt instituții centrale care dețin fondurile fixe și elaborează proiecte.

Dezvoltarea unei strategii de finanțare nu înseamnă că autoritățile centrale trebuie să finanțeze cheltuielile sau să dețină toate proiectele. Așa cum s-a arătat, finanțarea de la bugetul public a activităților de întreținere și reparații a infrastructurii publice nu este o soluție viabilă. Utilizatorii, piețele financiare și bugetele locale trebuie să se completeze în pachete financiare viabile.

Autoritățile centrale au un rol foarte important deoarece stabilesc regulile jocului prin crearea cadrului legislativ și instituțional în care instituțiile private acționează. Deci strategia de finanțare nu este necesară doar pentru planificarea bugetului de stat ci și pentru a orienta reformele și instrumentele economice sau reglementările pentru a influența deciziile celorlalți actori publici sau privați.

Strategia de finanțare poate fi utilă în mai multe moduri:

- să estimeze necesarul de resurse financiare pentru diferite obiective politice;
- să proiecteze programe care pot fi practic implementate ținând seama de disponibilitatea de plată a familiilor și a economiei;
- să identifice proiecte finanțabile și să creeze listă de proiecte de rezervă, finanțabile pe termen mediu și lung;
- să identifice măsuri și instrumente care sunt necesare pentru finanțarea efectivă a proiectelor selectate sau din lista de rezervă;
- să faciliteze solicitările de ajutor din partea IFI.

Figura 12-1 ilustrează cele trei mari componente ale SFIPM: estimarea cererii, estimarea ofertei de finanțare și echilibrarea cererii cu oferta.

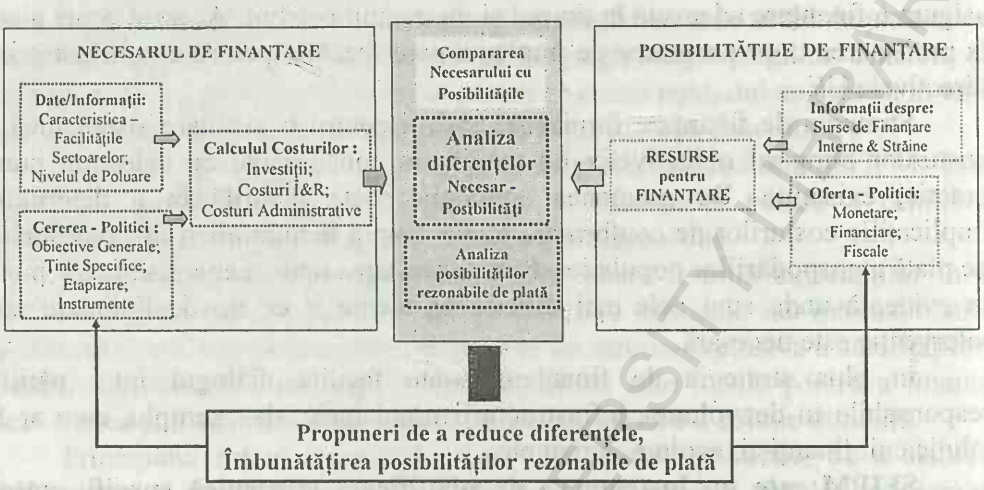


Figura 12-1:

Diagrama Strategiei de Finanțare a Investițiilor de Protecție a Mediului

1. Estimarea cererii de finanțat:

În această fază se estimează dimensiunea cererii, şi anume: investiții, cheltuieli de întreținere şi operare, management şi punerea la punct a unui program de investiții pentru protecția mediului.

2. Estimarea ofertei (posibilitățile reale de finanțare);

Această fază trebuie să arate care vor fi sursele de finanțare, cum ar fi:

- Surse interne de finanțare, pe capitole:
  - Resurse proprii
  - Piețele de capital
  - Resurse publice (bugete)
- Surse externe, cum ar fi:
  - Investiții Străine Directe
  - Instituții de Finanțare Internaționale (în principal credite)
  - Donatori internaționali

3. Echilibrarea raportului cerere – ofertă; ce se poate realiza şi cât va dura

Strategia de finanțare a investițiilor de protecție a mediului trebuie să arate cum se echilibrează cererea cu oferta de investiții printr-o serie de analize:

- Aprecierea diferențelor în cazul necesarului de resurse financiare;
- Ajustarea ipotezelor privind cererea şi oferta;
- Estimarea disponibilității de plată.

De asemenea trebuie precizate o serie de elemente cum ar fi:

BCU IAŞI - BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

- Ce stimulente pentru investiții se vor utiliza?
- Ce măsuri pentru reducerea costului investițiilor se vor aplica?
- Elaborarea de proiecte individuale cu pachetul de investiții aferent;
- Întărirea capacității instituționale.

În primul rând, SFIPM trebuie să țină seama de două perspective: a) perspectiva națională ca sumă a acțiunilor care să conducă la îmbunătățirea calității mediului și la asimilarea legislației UE; dacă există resurse suficiente pentru a se conforma la legislația UE și b) perspectiva poluatorilor ca sumă a măsurilor luate de poluatori pentru a reduce poluarea.

În al doilea rând trebuie să considere **factorii care influențează investițiile de protecție a mediului, și anume:**

a. Beneficiile asociate cu protecția mediului;
b. Convențiile și tratatele încheiate;
c. Procesul de aderare la UE.

Luarea în calcul a beneficiilor trebuie să arate dacă sumele cheltuite sunt mai mici decât beneficiile.

Elaborarea unei strategii de finanțare de succes implică nu numai accesul la fonduri dar și un management îmbunătățit și alte elemente mai „delicate". Rețelele, instruirea și transferul celor mai bune practici poate contribui excelent la un astfel de succes. Programul PEPA a întrunit reprezentanți ai Ministerului Mediului, municipalităților și manageri ai fondurilor naționale de mediu în regiune, și a făcut publice istorii de succes. În următoarea etapă, autorități locale și regionale vor fi încurajate să dezvolte strategii financiare care sunt legate de politici de aderare. Programul Phare a contribuit deja semnificativ la întărirea capacității instituționale pentru programele ISPA și SAPARD și celelalte fonduri de pre-aderare. Guvernul danez a sprijinit o strategie de finanțare detaliată pentru Lituania, care analizează disponibilitatea de finanțare a tuturor necesităților de investiții municipale. Potrivit datelor din Anexa 24, nouă țări au elaborat și adoptat astfel de strategii de finanțare.

Dezvoltarea unei asemenea strategii de investiții este o sarcină majoră pentru România. Este evident însă că informațiile necesare privind decalajul existent nu sunt încă disponibile, iar prioritizarea necesarului de investiții pentru directive specifice este astfel o problemă.

Costurile de conformare, stabilite estimativ și prezentate în Secțiunea 2 a acestei cărți constituie cererea de investiții. Noul *acquis* adoptat în 2000 și completat în 2001 va suplimenta necesarul de investiții. Este, prin urmare, mai important decât oricând să fie folosite fondurile disponibile și să se asigure combinarea asistenței din partea tuturor celorlalte surse, fie private, publice ori comerciale.

Țări mai mari, cu nivele diferite de administrație responsabilă cu administrarea investițiilor în infrastructura de protecție a mediului, finalizează mai greu planurile de investiții. Este, oricum, un domeniu vast în pregătirea de strategii clare şi bine gândite, fără a fi necesară acoperirea nivelului de amănunte pe care o țară mică îl produce la nivel central.

Statele Membre pot concentra de asemenea mai mult din asistența lor tehnică bilaterală spre țările candidate pentru a elabora strategii financiare şi pentru a face schimb de experiență. Mai mult sprijin (prin programele de asistență tehnică ale Comunității) ar trebui acordat activităților care leagă politica de aderare „de sus - în jos" de proiectul de identificare „de jos – în sus". Este necesară formarea de administratori locali şi regionali.

12.2. Evaluarea decalajelor şi a cererii de investiții

În România, etapa de evaluare a decalajelor şi a cererii de investiții a fost parțial parcursă. Nu s-a realizat comparația cererii de investiții cu oferta reală pentru a se vedea cât se poate acoperi din surse proprii.

Pentru estimarea decalajelor, punctul de plecare este o evaluare a fiecărei cerințe a directivelor de mediu, pentru a determina statutul curent al conformității şi a identifica diferențele acolo unde sunt necesare investiții de proiect pentru a dobândi conformitatea cu obligațiile asumate.

Procesul de evaluare a diferențelor ar trebui legat de transpunere şi de implementare/întărire. Este mai uşor să se elaboreze investiții la nivel local atunci când legislația şi standardele necesare există, în vreme ce guvernele țărilor candidate trebuie să cunoască costurile suplimentare pentru monitorizare, administrare şi impunere, la fel ca şi costurile de operare şi întreținere.

Procesul de evaluare a decalajelor ar trebui să conducă la o listă a investițiilor necesare pentru a asigura conformarea cu fiecare directivă. Aceasta va însemna schimbarea de la o evaluare sus-jos a decalajelor la o abordare de jos în sus, bazată pe identificarea necesităților pentru uzinele individuale din oraşele mari, mici, şi sate. Pentru un număr de directive sectorul privat este responsabil cu investițiile. Aceasta se aplică nu numai calității aerului şi energiei, dar şi deşeurilor şi sistemelor de alimentare cu apă, care au fost deja privatizate. Aici rolul autorităților este de a asigura controlul şi de a monitoriza necesitățile. Identificarea a ce fel de investiții sunt necesare la nivel local trebuie făcută pro-activ şi cu referință la standardele şi cerințele directivelor în cauză.

Pentru unele directive, cerințele de investiții nu au fost cunoscute decât după ce a fost realizată o evaluare inițială sau a avut loc un exercițiu de

planificare, de exemplu, un plan de management național al deșeurilor stabilind o strategie pentru depozitele de deșeuri regionale, sau un inventar al emisiunilor ne-conforme de la incineratoarele municipale de deșeuri. În cazul Directivei Cadru a Calității Aerului, necesarul de investiții va deveni clar doar după ce evaluările preliminare au definit zonele unde sunt depășite valorile limită pentru poluanți specifici. Următorul pas este ca planurile de acțiune să identifice măsurile de reducere a poluării ca opțiuni cu costuri minime. De exemplu, un nivel înalt de suspensii poate fi legat de motoarele diesel ale autobuzelor, necesitând investiții în noi echipamente de transport în comun, sau cauza este folosirea în gospodării a instalațiilor de încălzit cu cărbune, care poate cere conversia la încălzire cu gaz natural.

Atenția unui program de investiții pentru aderare va fi orientată către proiecte de infrastructură capital-intensivă de protecția mediului, cerute prin directivele cu investiții mari (vezi și Tabelul 3-2). Oricum, investiții la scară mai mică, necesare pentru conformitate, cum ar fi sistemele de monitorizare și laboratoarele, trebuie evaluate de asemenea. Pentru o implementare și consolidare efectivă, vor fi necesari inspectori de mediu adiționali, ca și noi sisteme de management al informației, echipamente de comunicație și vehicule cu motor. Dacă aceste mecanisme nu sunt pregătite, dificultatea introducerii directivelor cu investiții mari vor crește, îndeosebi acolo unde este implicat sectorul privat.

CASETA 10

Planificarea implementării în Republica Cehă și Slovenia

Pentru negocierile la Capitolul Mediu, Ministerul Ceh al Mediului a pregătit planuri detaliate de implementare pentru fiecare acțiune preconizată. Planurile identifică instituțiile responsabile cu introducerea fiecărei acțiuni propuse, necesitățile acțiunilor, etape ale implementării, inclusiv termene limită pentru necesități specifice, principalele constrângeri ale implementării și propuneri de soluții, nevoi financiare (întărirea instituțională, investițiile în sectorul public, nevoile sectorului privat) și lista proiectelor efective pentru implementare.

Ministerul Mediului din Slovenia a pregătit planuri detaliate de implementare pentru negocierile sale de aderare, urmate de Planurile de acțiune și estimări ale costurilor investiției, pentru a justifica solicitările pentru perioade de tranziție. Aceste planuri de acțiune și cadrul lor de timp au fost acceptate de către Consiliul European. Pot fi găsite pe site-ul web al guvernului slovac.

Sursa: COM(1998) 294 final.

Planul de implementare are nevoie să identifice cine va fi responsabil cu conducerea proiectului actual de investiție și cu conformitatea cu cerințele UE. „*Deținători*" de proiecte pot fi orice persoane juridice sau fizice: de la companii de utilități la fermieri, de la companii private la agenții de mediu. Unii investitori vor fi responsabili de proiecte în cadrul a mai mult de o singură directivă. De exemplu, municipalitățile vor fi deseori responsabile cu

conformarea standardelor UE pentru servicii municipale ca furnizarea apei potabile, tratamentul apelor uzate urbane și managementul deșeurilor. Evaluarea la nivelul municipalității și planificarea va fi necesară pentru a determina infrastructura adițională necesară pentru conformarea cu aceste multiple cerințe.

Estimări preliminare ale costurilor de conformare ar trebui să fie pregătite pentru infrastructura propusă, incluzând costuri de întreținere și de operare. Deși în România s-au finalizat câteva exerciții de estimare a costurilor, pot fi necesare informații și analize adiționale pentru a determina strategiile eficiente economic pentru conformare sau să se ia în considerare disponibilitatea la nivel național, municipal și de gospodărie. Potențiale surse de finanțare – inclusiv bugetele locale, granturile, împrumuturile internaționale și comerciale – ar trebui de asemenea să fie identificate la acest stadiu. Aceste informații pot astfel forma fundamentul pentru o strategie financiară adecvată care să definească nevoile de investiții, resurse financiare și evaluarea în timp a proiectelor individuale necesare pentru atingerea conformității.

Acest proces va diferi în țările mari față de ceea ce este posibil în țările mici. Evident că nivelul amănuntelor care pot fi dezvoltate într-o țară cu aproape 22 milioane de locuitori este mai mic decât într-o țară cu două milioane de locuitori. Pe de altă parte, planurile de aderare și de conformitate și informațiile referitoare la proiecte trebuie structurate la un anumit nivel: în țările mari, informația va fi disponibilă și va fi utilă pentru soluționarea problemelor la nivele regionale. În orice caz, nivelul amănuntului este mai puțin important decât asigurarea că planul investițiilor este evident bazat pe informații agregate, acest lucru fiind credibil în acest sens.

12.3. Planificarea strategică a investițiilor; primii pași

După cum s-a precizat anterior, în România este nevoie urgentă de un program de investiții pentru conformare la legislația UE de protecție a mediului de peste 22 miliarde € și care să se întindă până în anul 2022.

Un program de investiții în protecția mediului pentru facilitarea aderării României poate juca mai multe roluri importante. **În primul rând**, ar trebui să descrie proiectele necesare pentru atingerea conformității cu directivele specifice. Programul ar trebui să încerce să evalueze nivelul complet al investiției necesare la fel ca și costurile estimate pentru proiecte naționale sau specifice. **În al doilea rând**, trebuie clarificată disponibilitatea de plată pentru

proiectele naționale sau specifice fiecărui domeniu. **În al treilea rând**, ar trebui să propună un cadru de timp credibil pentru implementare.

Elaborarea unui program național de investiții în mediu este un proces dinamic, care are nevoie de revizuire și înnoire permanentă. Unele investiții vor fi incluse acolo unde este nevoie de acțiune datorită presiunii UE sau a altor obligații internaționale, sau datorită riscurilor locale de sănătate/mediu. Pe de altă parte, un program de investiții are nevoie de o perspectivă pe termen lung pentru a include, de exemplu, acele nevoi de investiții care vor veni odată cu noile directive UE.

Programul de investiții pentru protecția mediului are nevoie de corelare solidă cu procesul de aderare. De asemenea, acest program ar trebui să fie coordonat cu celelalte cerințe necesare pentru completarea procesului aproximării, inclusiv transpunerea și implementarea. În mod deosebit ar trebui să acopere toate etapele în proces, de la planificarea strategică la identificarea proiectului, de la planificarea investițiilor și pregătirea proiectelor la realizarea fizică a proiectelor și monitorizare.

Așa cum s-a arătat, punctul de plecare este o evaluare a fiecărei cerințe a Directivelor de protecția mediului, pentru a determina statutul curent al conformității și identificarea diferențelor acolo unde sunt necesare investiții specifice pentru a dobândi conformitatea[105] cu obligațiile UE.

Având în vedere cele menționate mai sus trebuie ca, de-a lungul întregului proces de planificare a aproximării, să fie duse la bun sfârșit evaluările financiare privind costurile de conformare. În planificarea transpunerii, scopul este să se estimeze posibile perioade de implementare ca bază de negociere a derogărilor sau a perioadelor de tranziție. În faza implementării, planificarea financiară devine obiectivul principal. Aici, planificarea financiară trebuie să indice cum poate fiecare participant important sau instituție să obțină finanțarea investițiilor și a altor cheltuieli de conformare.

Planificarea financiară implică compararea cererii de finanțare bazată pe analizele de cost, cu finanțarea disponibilă, bazată îndeosebi pe

---

[105] Republica Cehă a realizat o evaluare a diferenței de conformitate pentru toate directivele privind mediul, și a calculat costurile suplimentare, în administrație ca și în infrastructură. Costurile au fost alocate sectoarelor publice și private. Planul de implementare a format o bază bună pentru pregătirea planurilor de investiții pentru directive specifice, acolo unde este necesară o perioadă de tranziție. Pentru Directiva IPPC, Slovenia a făcut un inventar al tuturor instalațiilor care apar în Anexa 1 a Directivei și și-a luat angajamentul de a asigura că vor fi atinse standardele potrivit Celei mai Bune Tehnologii Disponibile pentru sectorul industrial, la un moment dat; s-au estimat de asemenea costurile de conformare pe care industria le va suporta.

disponibilitatea de plată. Primul pas în acest proces este estimarea costurilor de conformare (cererea de investiții) iar apoi identificarea surselor financiare disponibile şi a instrumentelor de alocare (oferta potențială).

12.4. Prioritizarea investițiilor de protecție a mediului

Prioritizarea la nivel strategic

Aspectul prioritizării este crucial pentru dezvoltarea în România a unui program de investiții pentru protecția mediului. Deşi pe termen scurt are sens să fie prezentate, pentru finanțarea prin granturi, acele proiecte care sunt cel mai bine pregătite şi viabile din punct de vedere financiar, pe termen mediu autoritățile responsabile cu protecția mediului trebuie să prioritizeze sistematic cererea de investiții. Această cerere de investiții va continua mult timp şi după aderare.

Stabilirea priorităților este un proces complex care implică estimarea impactului asupra mediului într-o gamă largă, la nivel regional/transnațional, național şi local. Planuri de investiții prioritizate sunt în prezent necesare pentru a sprijini cererile pentru perioadele de tranziție solicitate prin Documentul de Poziție şi să ajute la conştientizarea autorităților privind nevoile de investiții şi resurse în procesul aderării[106].

Stabilirea priorităților nu este numai o sarcină pentru aderare. Planurile elaborate acum vor ajuta la accesarea fondurilor post-aderării: Fondurile Structurale şi Fondurile de Coeziune. Al doilea raport al Comisiei privind Coeziunea (COM(2001) 24) arată că sprijinul pentru investițiile de mediu prin instrumentele structurale ale Comunității va fi o prioritate importantă pentru noile state membre. Mai mult, planurile de implementare prezentate de către țările candidate pentru a justifica cererile de perioade de tranziție vor fi monitorizate după aderare. Din toate aceste motive, o strategie de prioritizare este necesară în România pentru ca investițiile să aibă cel mai mare impact posibil.

Prioritizarea este necesară la diverse nivele ale strategiei de investiții. În primul rând, este nevoie să se **prioritizeze între sectoare** şi apoi să **aleagă în cadrul sectorului.**

---

[106] De exemplu, în mai 2000 Ministerul Mediului Ceh a prezentat guvernului un document numit „Costul Implementării" care includea nevoile de personal şi de administrație, pentru o conformare completă cu acquis-ul comunitar. Acest document s-a bazat pe Manualul de Implementare, publicat de către Comisie în Aprilie 2000.

Prioritizarea la nivel de proiect

O abordare de „sus în jos" a investițiilor poate rezulta din analiza sectoarelor unde conformitatea lipsește. Oricum, proiectele vor veni, cel mai probabil, „de jos", de la municipalități și alți participanți care sunt responsabili pentru investiția finală. Stabilirea priorității la acest stadiu trebuie să implice atât nivelul național cât și cel local, pentru a asigura că obiectivele politice stabilite la nivel național se potrivesc cu nevoile de investiții la nivel local. Mai mult, o bună comunicare ajută la asigurarea că planurile de investiții sunt realiste și conforme disponibilității de plată/îndatorare naționale. În afară de relevanța din punct de vedere al aderării și al beneficiilor aduse mediului înconjurător, ar trebui incluse criterii cum ar fi viabilitatea financiară și eficacitatea cheltuirii resurselor. Unele criterii posibile sunt sugerate în tabelul următor.

Tabelul 12-1:

Criterii de prioritizare la nivel strategic și la nivel de proiect

Domeniul/Criterii la Nivel Strategic	Domeniul/Criterii la Nivel de Proiect
Domeniul aderării ▪ Prioritatea alocată directivelor în contextul aderării de ex. dacă perioada de tranziție este necesară; ▪ Statutul transpunerii și al întăririi legislației relevante; ▪ Prioritatea sectorului în planurile/strategiile naționale de mediu înconjurător (de ex. PNAPM, strategii sectoriale).	**Starea Mediului** ▪ Severitatea și urgența problemei de poluare; ▪ Impactul asupra sănătății oamenilor; ▪ Impactul transfrontalier; ▪ Dimensiunea problemei.
Domeniul financiar ▪ Capacitatea și sursele de finanțare; ▪ Costuri de operare și de întreținere; ▪ Nivelul venitului prevăzut (de ex. din plăți și tarife).	**Domeniul economic** ▪ Disponibilitatea de plată; ▪ Disponibilitatea sumelor necesare investiției propuse; ▪ Profit și costuri economice ale proiectului; ▪ Parte a unor strategii pe termen lung.
Domeniul tehnic ▪ Complexitatea proiectului și tehnologia folosită; ▪ Statutul curent al elaborării proiectului; ▪ Resurse disponibile pentru dezvoltarea proiectului.	**Domeniul instituțional** ▪ Estimarea impactului asupra mediului dacă este necesar; ▪ Autorizații și avize necesare pentru construcții/operații.
Domeniul comercial ▪ Responsabilități pentru elaborarea și implementarea clar definite; ▪ Cadrul comercial stabilit (de ex. contractul de parteneriat public-privat).	**Eșalonarea în timp** ▪ Susținerea în timp a finanțării; ▪ Perioada de tranziție solicitată.

12.5. Corelarea cererii de investiții cu oferta de finanțare

În procesul planificării financiare este absolut necesar a compara cererea de investiții cu oferta de finanțare atât din punct de vedere cantitativ cât și din punct de vedere structural. Chiar dacă există (ipotetic) un echilibru cantitativ, de cele mai multe ori echilibrul structural lipsește[107].

Este bine cunoscut că nu toate instrumentele financiare sunt disponibile pentru acoperirea componentelor costului de conformare. Tabelul 12-2 arată legăturile tipice dintre cerere (componentele de cost) și oferta de finanțare. Este evident că în vreme ce gospodăriile și sectoarele de afaceri sunt potențiale surse de finanțare pentru toate costurile, piețele financiare private sunt cel mult orientate doar către investiții de reducere a poluării. Privind costurile de întreținere și operațiunile periodice de reparații, aceste componente ale costului de conformare au în mod clar cele mai slabe surse de finanțare, fiind restrânse la familii, firme și autorități locale.

Tabelul 12-2:

Corelația structurală a cererii de investiții cu oferta de finanțare

OFERTA (surse de finanțare)		CEREREA (costuri de conformare)				
		Investiții de reabilitare a infrastructurii existente	Costuri de reducere a poluării		Costuri administrative	
			Investiții noi	Operare și întreținere	Capacitatea instituțională	Costuri de impunere
Domeniul Privat	*Sectorul afacerilor*	X	X	X	X	X
	Familii, gospodării	X	X	X	X	X
	Sectorul financiar	X	X			
Autorități publice	*Autorități centrale*	X	X		X	X
	Autorități locale	X	X	X	X	X
	Fonduri de Mediu	X	X		X	
Surse Externe	*IFI (BERD, BEI, BM etc.)*	X	X			
	Programele și fondurile UE	X	X		X	
	Donații bilaterale	X	X		X	
	Sectorul financiar		X			

[107] Spre exemplu poate exista o ofertă mare pentru investiții noi dar lipsește oferta pentru acoperirea costurilor curente deci investițiile fie vor fi inutile, fie se vor degrada.

BCU / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Costurile administrative ale implementării politicii de mediu înconjurător, în termeni de costuri de construcție instituțională și alte costuri de impunere, au de asemenea o bază de finanțare îngustă, deși sunt disponibile câteva surse de finanțare internațională pentru construcția capacității instituționale. Sursele internaționale de finanțare sunt în primul rând disponibile pentru investiții de reducere a poluării și pot include și pregătirea investiției.

12.6. Măsuri concrete ce se pot lua

Costul estimat al aproximării pentru România este de 22 miliarde €, ceea ce implică un cost actualizat de 2 miliarde[108] € anual, pe perioada 2007-2022.

Problema ce trebuie rezolvată este dacă și cum se pot susține aceste cheltuieli?

Sunt necesare mai multe acțiuni complexe

I. Crearea stimulentelor corecte

În primul rând trebuie dezvoltate măsurile și stimulentele adecvate, prin intermediul politicilor. Se pot avea în vedere următoarele:

- politici bazate pe principiul Poluatorul Plătește – se va urmări ca poluatorul să plătească pentru acțiunile menite să îndeplinească cerințele legislației;
- politica de protecție a mediului ar trebui să stabilească o structură clară de stimulente și sancțiuni;
- corelarea eficientă cu alte politici – industrială, energetică, dezvoltare urbană – care joacă un rol în crearea cererii de investiții;
- politicile ar trebuie să fie foarte flexibile, în limite acceptabile, pentru a permite deținătorilor de instalații poluante să îndeplinească cerințele la cel mai mic cost posibil.

În același timp ar trebui conștientizat că este nevoie de asistență pentru sectorul privat. Această asistență trebuie să compenseze pentru dezvoltarea redusă a piețelor de capital și accesul dificil la creditare. În perioada de tranziție, Fondul pentru Mediu trebuie făcut operațional și complementar altor forme de finanțare.

Este necesară asistența pentru infrastructura municipală în mobilizarea asistenței externe și private.

---

[108] Plăți egale, actualizate cu o dobândă de 5%, pentru o perioadă de 15 ani.

II. Cadru favorabil investițiilor de protecția mediului

Este bine cunoscut faptul că, în România, nu există un cadru favorabil care să încurajeze investițiile de protecția mediului. Pentru a soluționa această problemă trebuie ca:

- piețele de capital să fie mai funcționale;
- finanțarea publică să fie catalizatoare și să co-finanțeze proiectele;
- accesul la tehnologii să se facă la costuri acceptabile;
- să se dezvolte politicile legate de împrumuturile municipale și de recuperarea costului investițiilor în infrastructură;
- să se limiteze finanțarea publică: pe termen lung, rolul guvernului în finanțarea protecției mediului este de a furniza bunuri publice, incluzând și o parte din infrastructura necesară, și să furnizeze capabilități administrative pentru gestiunea mediului. În perioada de tranziție acest rol va fi mai extins.

III. Echilibrarea cererii cu oferta

O măsură extrem de dificilă, care trebuie bine fundamentată, este de a echilibra cererea de investiții cu oferta disponibilă. Pentru aceasta este nevoie de mai mulți pași, cum ar fi:

- dezvoltarea unei strategii de finanțare care să furnizeze informații cu privire la cerere și dacă este realistă în raport cu oferta disponibilă;
- ajustarea planurilor privind cererea de investiții în sensul alegerii variantei cu costuri scăzute și completarea ofertei pentru a rezolva dezechilibrul cerere-ofertă; aceasta include analiza necesarului de finanțare la nivel național, completată de estimări financiare la nivel de proiecte de investiții; planurile financiare furnizează informații reale despre echilibrul cerere-ofertă și facilitează dialogul privind măsurile ce trebuie luate, capacitatea instituțională și mecanismul de stimulare a investițiilor;
- estimarea disponibilității de plată la nivel național și al persoanelor (familiilor).

Spre exemplu Strategia de Finanțare din Lituania a avut următoarele rezultate:

1. La nivel național Lituania poate îndeplini cerințele UE doar dacă donațiile externe acoperă 50% din costul investițiilor;
2. Restul de 50% din investiții va trebui să fie acoperit din surse interne și împrumuturi de la IFI.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

IV. Dezvoltarea capacității instituționale

Capacitatea instituțională trebuie dezvoltată atât la nivel central cât şi local. Este nevoie de măsuri pentru a dezvolta capacitatea de a proiecta, implementa, monitoriza şi impune politicile de protecție a mediului.

În România apar probleme de personal prin restrângerea sectorului de stat şi apariția concurenței din partea sectorului privat în privința personalului.

Alte nevoi importante sunt în sectorul administrației locale (municipal şi comunal) pentru a facilita răspunsul la politica de protecție a mediului, în special în domeniul pregătirii proiectelor de investiții.

V. Elaborarea unor planuri de finanțare şi implementare specifice directivelor

România trebuie să pregătească planuri de finanțare şi implementare specifice pentru fiecare directivă pentru care necesită perioade de tranziție în decursul negocierilor pentru aderare. Aceste planuri de finanțare şi implementare pot fi folositoare şi în planificarea implementării altor directive decât cele pentru care au fost realizate. În cazul în care există o solicitare de perioadă de tranziție, planurile vor trebui să prezinte o variantă de rezervă pentru o perioadă adițională pentru implementare. În cele ce urmează este prezentată o posibilă structură a unui plan de finanțare şi implementare:

1. Introducere

- *Cerințele directivei;*
- *Perioada de tranziție solicitată;*

2. Paşi necesari implementării depline

- *Statutul curent al conformării legislative, instituționale în implementare;*
- *Perioada de transpunere legislativă completă;*
- *Aranjamente instituționale definitive pentru a corespunde cu solicitările directivei;*
- *Lista extinsă a proiectelor necesare pentru implementarea definitivă a directivei;*
- *Asigurarea unui echilibru între investițiile publice şi private;*

3. Strategia de implementare

- *Contextul strategiei: probleme socio-economice şi factori instituționali;*
- *Scenarii propuse pentru implementarea completă şi ipoteze de lucru;*
- *Rolul diferitelor instituții şi responsabilitățile pentru investiții;*
- *Planul de dezvoltare instituțională;*
- *Abordări ale implementării şi prioritizării proiectului;*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4. Costuri ale implementării

- *Costuri estimate ale implementării pentru un anumit scenariu;*
- *Planificarea financiară a implementării;*
- *Costuri anuale pentru perioada propusă de implementare pentru: capital de investiții, costuri operaționale și de întreținere (administrative);*

- **Surse de finanțare**
- *Analiza disponibilității de plată la nivel național, municipal și de gospodărie;*
- *Analiza surselor de finanțare externe;*

5. Planul de implementare

- *Pași-cheie și ipoteze;*
- *Inițiative pe termen scurt, mediu și lung (inclusiv lista de priorități pe termen scurt);*
- *Programarea implementării depline (data finală);*
- *Măsuri de supraveghere și monitorizare a implementării.*

În concluzie putem spune următoarele:

- Autoritățile joacă un rol esențial în crearea cererii pentru protecția mediului; cum resursele financiare și umane sunt limitate, politica trebuie să fie credibilă și flexibilă;
- Pentru ca finanțarea protecției mediului să fie durabilă, resursele private și publice trebuie utilizate efectiv;
- Pentru sectorul privat, aceasta necesită soluții cu costuri acceptabile și acces la finanțare rezonabilă;
- Resursele sectorului public trebuie utilizate, în principal, pentru bunuri publice și management.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ANEXE

Anexa 1: Programe federale de creditare pentru mediu în Germania

Cele mai multe programe federale de creditare pentru mediu au fost conduse în Germania de două instituții publice de finanțare: Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KfW) și Deutsche Ausgleichbank (DAB). În vreme ce principalul obiectiv al KfW și DAB este promovarea dezvoltării economice, ambele bănci au dezvoltat treptat un program de împrumut pentru protecția mediului:

Programul European de Recuperare (ERP). ERP este un mecanism utilizând fonduri rotative care a fost capitalizat de către Planul Marshall după cel de-al Doilea Război Mondial. Programul ERP a fost condus de către KfW până în 1992, când a fost preluat de către DAB. Creditele ERP au sprijinit întreprinderile private de mărimi mici și medii (cu mai puțin de 500 de milioane DEM venituri anuale) prin furnizarea finanțării de până la 50 % din costul investițiilor la rate ale dobânzii fixe. Creditele de reducere a poluării sunt furnizate pentru (i) tratarea canalelor; (ii) managementul deșeurilor; (iii) reducerea poluării aerului; și (iv) investițiile în conservarea energiei, cu rate ale dobânzii favorabile, perioadă de grație și nici o penalitate pentru rambursarea timpurie. După unificarea Germaniei, au fost modificați termenii de diferențiere a creditului (0,25 % puncte sub ratele dobânzii, și 2 ani de perioadă mai mare de grație). Programul de credit este executat prin băncile comerciale care suportă riscul creditului, furnizează servicii de consultanță și îndeplinesc evaluările financiare pentru un comision de unu la sută.

Programul Municipal de Creditare. Programul este disponibil pentru municipalitățile și comunitățile din teritoriile foste Est-Germane. Investițiile sprijinite de către program acoperă îmbunătățirile de mediu și de infrastructură. Unul din principalele obiective ale programului este sprijinul proiectelor privind furnizarea apei și de tratare a apei prin credite extinse direct de către KfW și DAB. Principalul domeniu al KfW este împrumutul pentru tratarea apei, furnizarea apei, reducerea zgomotului, reducerea poluării aerului, și investițiilor în infrastructură, în vreme ce DAB finanțează proiecte pentru managementul deșeurilor, economisirea de energie și spitale. Pe lângă comunități, investitorii care furnizează servicii publice de mediu pot împrumuta din această linie de credit până la două treimi din costul investiției. KfW și DAB sporesc capitalul necesar în piețele de capital, în vreme ce Guvernul Federal reduce rata dobânzii la împrumuturile către municipalități cu 2 procente față de buget, KfW și DAB împrumutând municipalităților pe propriul risc.

Programe de Garanție pentru Mediu. De vreme ce introducerea noilor produse este frecvent constrânsă de către lipsa siguranței necesare, Programele de Garanție sprijină introducerea produselor de mediu favorabile inovatoare prin garanții furnizate cu până la 80 % din totalul evaluărilor de mediu ale proiectelor derulate de Ministerul Mediului.

Programul Demonstrativ de Mediu KfW/Ministerul Mediului. Programul a fost dezvoltat în 1992 pentru a putea fi îndeplinit de către Ministerul Mediului şi Băncile Federale. Obiectivul programului este să accelereze adoptarea unor tehnologii ecologice în protecția mediului prin sprijinirea proiectelor demonstrative. Sunt sprijinite reducerea zgomotului, poluarea aerului şi apei, economisirea energiei, managementul deşeurilor, recuperarea deşeurilor şi proiectele integrate şi de mediu de reducere a poluării. Întreprinderi mari în industriile metalurgiei, electronicii şi chimice au fost cei mai importanți beneficiari ai acestui program. În prezent, ratele de profit sunt fixate pentru maxim 10 ani la 6.5 %. Subvenția ratei dobânzii furnizată de către Ministerul Mediului era de 5% pentru cei 5 ani de existență a programului.

În plus, există şi alte câteva programe federale cu obiective de mediu semnificative:

- **Programul Federal privind Infrastructura de Mediu.** Acest program a fost capitalizat prin vânzarea companiei Salzgitter Ltd., deținută anterior de către stat. Sume de peste 200 milioane DEM au fost disponibile anual pentru sprijinirea introducerii şi transferului tehnologiei de mediu şi protecția moştenirii culturale. Întreprinderi de mărimi mici şi mijlocii au avut prioritate în obținerea sprijinului din partea programului.
- **Programul de Îmbunătățire Economică Regională.** Investițiile în tratarea apei, economisirea energiei, şi managementul deşeurilor sunt sprijinite prin contribuții de la 12 la 18 % pentru costurile proiectului (23 % în noile landuri). Programele sunt finanțate împreună din fondurile de stat şi federale. O contribuție specială este adusă de bugetul federal pentru noile state.
- **Programul de Economisire a Energiei al Ministerului Federal pentru Cercetare şi Tehnologie (BMFT).** BMFT furnizează sprijin pentru utilizarea sporită a programelor de folosire a energiei solare şi eoliene. Contribuțiile la finalizarea investițiilor erau de 50% (60% în noile state) din costurile proiectului, în vreme ce subvenții auxiliare pot fi furnizate pentru costurile de producție ale generării de energie eoliană. BMFT furniza sprijin adițional pentru dezvoltarea de noi tehnologii de protecția mediului în cadrul programului Tehnologiei şi Cercetării Mediului.

Sursa: documentele KfW şi DAB.

Anexa 2: Implicațiile directivelor-cheie „investiții grele" asupra investițiilor

1. SOLICITĂRILE SECTORULUI DE GESTIUNE A APELOR

SECTOR/DIRECTIVA	INVESTITOR PROBABIL	INVESTIȚII MARI	ALTE INVESTIȚII
Calitatea apei			
Directiva referitoare la apa potabilă	Municipalitate, Companii distribuitoare de apă şi servicii	Colectarea apei Staţii de epurare a apei Sistem de distribuţie /alimentare cu apă	Monitorizarea apelor de suprafaţă Monitorizarea calităţii apei potabile (la staţii de epurare şi la robinet)
Directiva referitoare la tratarea apelor uzate urbane	Municipalitate, Companii distribuitoare de apă şi servicii, companii industriale	Sisteme de colectare a apelor uzate Staţii de tratare a apelor uzate	Monitorizarea deversărilor de apă
Directiva referitoare la nămolul de canalizare	Companii industriale Companii de apă publice sau privatizate	Sisteme de desecare (uscare) a nămolului Incineratoare de nămol de canalizare Staţii de tratare (compostare) Pre-tratarea deversărilor industriale în canalizare	Sisteme de transport al nămolului Sisteme de împrăştiere Sisteme de monitorizare
Directiva referitoare la tratarea apelor uzate urbane	Companii industriale	Sisteme de tratare a apelor uzate Noi tehnologii ("tehnologii curate" etc.)	Monitorizarea calităţii apei Sisteme de modelare
Directiva referitoare la prezenţa substanţelor periculoase în apă	Municipalitate Companii industriale	Sisteme de tratare a apelor uzate Noi tehnologii ("tehnologii curate" etc.)	Monitorizarea calităţii apei Sisteme de modelare
Directiva referitoare la nitraţi	Întreprinderi agricole	Condiţii de depozitare a deşeurilor animaliere Sisteme de tratare a apelor uzate	Monitorizarea calităţii apei Sisteme de modelare
Directiva - cadru referitoare la ape	Autoritatea regională (pt. bazine hidrografice) Companii industriale Întreprinderi agricole	Staţii de epurare (municipale, industriale) Condiţii de depozitare a deşeurilor animaliere etc.	Monitorizarea calităţii apei
Directiva referitoare la apa de scăldat	Municipalitate, Companii distribuitoare de apă şi servicii	Staţii de epurare	Monitorizarea calităţii apei

Directive relevante:

- *Directiva Consiliului 98/83/EC din 3.11.1998 asupra calităţii apelor destinate consumului uman*
- *Directiva Consiliului 91/271/EEC din 21.05.1991 cu privire la tratarea apelor uzate urbane*
- *Directiva Consiliului 76/464/EEC din 04.05.1976 cu privire la poluarea cauzată anumite substanţe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunităţii, cu amendamentele aduse de Directiva 91/692/EEC şi de Directivele sale „fiice"*
- *Directiva Consiliului 91/676/EEC din 12.12.1991 cu privire la protecţia apelor împotriva poluării cauzate de nitraţii din agricultură*
- *Directiva 2000/.../EC a Parlamentului European şi a Consiliului Europei pentru stabilirea cadrului de acţiune al Comunităţii în privinţa Politicilor referitoare la ape.*
- *Directiva Consiliului 76/160/EEC din 08.12.1975 cu privire la calitatea apei de scăldat.*

2. SOLICITĂRILE SECTORULUI DE MANAGEMENT AL DEȘEURILOR

SECTOR / DIRECTIVA	INVESTITOR PROBABIL	INVESTIȚII MARI	ALTE INVESTIȚII
Managementul deșeurilor			
Directiva referitoare la gropile de gunoi	Municipalități, companii responsabile de gestiunea deșeurilor, industrie	Gropi de gunoi municipale Gropi de gunoi pentru deșeuri periculoase închiderea vechilor gropi de gunoi	Colectarea/transportul deșeurilor Monitorizarea apelor / apelor de suprafață
Directivele referitoare la incinerarea deșeurilor municipale	Municipalitate, companii responsabile de deșeuri	Incineratoare municipale de deșeuri	Colectarea/transportul deșeurilor Monitorizarea calității aerului
Directiva referitoare la incinerarea substanțelor periculoase	Industrie, spitale, companii responsabile de deșeuri	Incineratoare de substanțe periculoase	Colectarea/transportul deșeurilor Monitorizarea calității aerului
Directiva - cadru referitoare la deșeuri	Municipalitate, companii responsabile de colectarea, depozitarea și transportul deșeurilor	Colectarea și transportul deșeurilor Sistem integrat de distrugere a deșeurilor (incineratoare, gropi de gunoi)	Colectare și transportul deșeurilor Monitorizarea calității aerului Monitorizarea calității apei / de suprafață
Directiva referitoare la deșeuri periculoase	Municipalitate, companii responsabile de deșeuri, industrie	Gropi de gunoi pt. deșeuri periculoase Incineratoare de deșeuri periculoase	Colectarea și transportul deșeurilor Monitorizarea calității aerului Monitorizarea apei / de suprafață
Directiva referitoare la nămolul de canalizare	Industrie, spitale, companii responsabile de deșeuri	Gropi de gunoi pt. nămol de canalizare ce nu poate fi utilizat pe terenuri agricole	Laboratoare pentru testarea nămolului de canalizare

Directive relevante:

- *Directiva Consiliului 1999/31/EC referitoare la gropile de gunoi*
- *Directiva Consiliului 89/369/EEC din 08.06.1989 asupra prevenirii poluării aerului datorită noilor stații municipale de incinerare a deșeurilor*
- *Directiva Consiliului 94/67/EC din 16.12.1994 asupra incinerării deșeurilor periculoase*
- *Poziția Comună (EC) Nr. 7/2000 adoptată de către Consiliu la 25.11.1999 cu privire la adoptarea Directivei 2000/.../EC a Parlamentului European și a Consiliului ... asupra incinerării deșeurilor*
- *Directiva Consiliului 75/442/EEC din 15.07.1975 asupra deșeurilor (cu amendamentele din Directiva Consiliului 91/156/EEC)*
- *Directiva Consiliului 91/689/EEC din 12.12.1991 asupra deșeurilor periculoase (cu amendamentele din Directiva Consiliului 94/31/EC)*
- *Directiva Consiliului 86/278/EEC din 12.06.1986 aspra protecției mediului, și în particular a solului, atunci când se folosește nămol de canalizare în agricultură*

BCU - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. SOLICITĂRILE PENTRU SECTORUL DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII AERULUI

SECTOR / DIRECTIVA	INVESTITOR PROBABIL	INVESTIȚII MARI	ALTE INVESTIȚII
Calitatea aerului			
Directiva-cadru referitoare la calitatea aerului și Directivele fiice	Autorități locale și regionale; industrie	Controlul surselor de emisii atmosferice Controlul fluxurilor traficului rutier	Monitorizarea calității aerului Capacități de modelare a monitorizării aerului
Directivele referitoare la calitatea combustibililor	Rafinării petroliere	Schimbări de procese	Sisteme de testare
Directiva VOC - Prima Etapă	Terminale petroliere, transportatorii de petrol, Stații de distribuție	Izolarea vaporilor, unități de recuperare a VOC, accesorii ce permit colectarea VOC în timpul umplerii	

Directive relevante:

- *Directiva Consiliului 96/62/EC din 27.09.1996 asupra evaluării și managementului calității aerului ambiental*
- *Directiva Consiliului 99/30/EC referitoare la concentrații maxime admise pentru dioxidul de sulf, dioxidul și oxizi de nitrogen, particule de materie și evacuări în aerul ambiental*
- *Directiva Parlamentului European și a Consiliului ain 13/10.1998 referitoare la calitatea combustibililor petrolieri și diesel, amendată de Directiva 93/12/EEC (98/70/EC)*
- *Directiva Consiliului 1999/32/EC din 26.04.1999 referitoare la reducerea conținutului de sulf al anumitor combustibili lichizi, amendată de Directiva 93/12/EEC*
- *Directiva Consiliului 94/63/EC din 20.12.1994 asupra controlului emisiilor de compuși organici volatili (VOC) rezultați din depozitarea produselor petroliere și din distribuția acestora de la terminale la stațiile de distribuție.*

4. SOLICITĂRILE SECTORULUI DE CONTROL AL POLUĂRII INDUSTRIALE

SECTOR / DIRECTIVA	INVESTITOR PROBABIL	INVESTIȚII MARI	ALTE INVESTIȚII
Controlul poluării industriale			
Directiva referitoare la Controlul și prevenirea integrată a poluării	Industrie, agro-industrie, utilități pt. deșeuri	Noi procese tehnologice (tehnologii curate) Sisteme de control al poluării	Monitorizarea aerului/ apei/ apelor de suprafață
Directiva referitoare la Centralele mari de ardere	Industrie, utilități energetice	Noi procese tehnologice (tehnologii curate) Sisteme de control al poluării aerului	Monitorizarea calității aerului
Directiva referitoare la solvenți	Industrie	Noi procese tehnologice (tehnologii curate) Sisteme de control al poluării aerului	Monitorizarea calității aerului
Directiva Seveso II	Industrie	Măsuri de prevenire a accidentelor	

Directive relevante:

- *Directiva Consiliului 96/61/EC din 24.09.1996 cu privire la controlul și prevenirea integrate a poluării (IPPC)*
- *Directiva Consiliului 88/609/EEC din 24.11.1988 cu privire la limitarea emisiilor anumitor poluanți în atmosferă de către uzinele cu arderi importante (amendată de Directiva Consiliului 94/66/EC)*
- *Directiva Consiliului 1999/13/EC din 11.03.1999 asupra limitării emisiilor de compuși organici volatili datorate folosirii solvenților organici în anumite activități și instalații*
- *Directiva Consiliului 96/82/EC din 09.12.1996 asupra controlului riscului de accidente majore ce implică substanțe periculoase.*

Anexa 3: Starea infrastructurii mediului înconjurător în țările candidate pentru aderare (2000)

Infrastructură	BULGARIA	CIPRU	REP. CEHĂ	ESTONIA	UNGARIA	LETONIA	LITUANIA	MALTA	POLONIA	ROMÂNIA	SLOVACIA	SLOVENIA	TURCIA
AER													
Uzine cu consum mare de combustibil	36 mărit după 1997	3	# 125	24 (existent) & 3 (planuit)	95	27	48	2	200	35	88	8	Aprox. 15
DEŞEURI													
Gropi de gunoi: total	C 2500	5	340	263	# 2,000 (total ilegal) 800 (municipal şi industrial)	550	800	2	998	1113 municipal şi industrial	141	87	2111
Depozite de deşeuri sanitare		0	288	2	728	:	:	:	998 municipal	...:	106	60	7 gropi de gunoi sanitare 2 în compostare
Incineratoare : total	8	5 (mici, deşeuri clinice)	75 - 8	2 (incineratoare) 1 (co - incinerator)	1 municipal 52 aleatoriu	0	0	6 (mici)	23 + 5 co-incineratoare	3 (industrial)	67	5	
Incineratoare : conforme	:	0	6	0	1 municipal 41 aleatoriu	0	0	0	...	...	17	5	1
APĂ													
Rata racordării la canalizare (% din populaţia racordată la sistemele de canalizare)	72 %	45 %	74.6 %	77 %	61.00 %	76.9 %	59 %	100 %	82.8 % (oraşe) 9,9 % (rural)	51 %	54,3 %	53 %	62 %
Uzinele de tratament al apei uzate, total	61	4 (31 %)	959 (WWTP Urban)	826	496	346	785	1	1,675 (industrial) & 2209 (municipal)	1,000	334	132	16 complet 16 în construcţie

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Infrastructură	BULGARIA	CIPRU	REP. CEHĂ	ESTONIA	UNGARIA	LETONIA	LITUANIA	MALTA	POLONIA	ROMÂNIA	SLOVACIA	SLOVENIA	TURCIA
Tratamentul apei uzate (% din populația racordată la Uzinele de tratament al apei uzate)	63 %	45 %	68,6 %	77 %	34 %	64 %	52 %	8 %	78 % (orașe) 8,5 % (rural)	: 30 %	50.8 %	35 %	12 %
Rata de racordare la apă potabilă (% din populația racordată la sistemele de furnizare de apă potabilă)	99 %	99 %	86.9 %	77 %	93 %	83 %	75 %	99 %	91.5 % (orașe)	□ 54 %	82,6 %	85 %	78 % (urban) 62 % (rural)
POLUARE INDUS-TRIALĂ													
Instalații IPPC	380 - 400	20 - 25	1,000 1,500	141	1000	110 - 130	:	60	4000	:	646	108	:
Instalații Seveso	150	12	110	21 (10 (A) + 11 (B))	319	40 - 50	150	7	150 (Seveso II)	:	123 (45 și mai sus)	50 (30 și mai sus)	:

Sursa: Informații din partea țărilor candidate.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 4: Fonduri de mediu existente în țări din Europa Centrală şi de Est

1. Bulgaria: Fondul Național pentru Protecția Mediului
2. Bulgaria: EcoFondul Național
3. Cehia: Fondul de Mediu al Statului
4. Estonia: Fondul de Mediu
5. Ungaria: Fondul Central pentru Protecția Mediului
6. Letonia: Fondul de Mediu pentru Investiții
7. Lituania: Fondul de Mediu pentru Investiții
8. Polonia: Fondul Național pentru Protecția Mediului şi Gestionarea Apei
9. Polonia: EcoFond
10. Polonia: Fondul Provincial din Cracovia pentru Protecția Mediului şi Gestionarea Apei
11. Slovacia: Fondul de Mediu al Statului
12. Slovenia: Fondul de Dezvoltare pentru Mediu
13. Belarus: Fondurile de Mediu Republican şi Regional/ Local
14. Kazahstan: Fondul Național pentru Protecția Mediului
15. Kirgizstan: Fondurile de Mediu Republican şi Local
16. Moldova: Fondurile de Mediu Național şi Local
17. Rusia: Fondul de Mediu Federal
18. Rusia: Facilitatea Națională pentru Reducerea Poluării
19. Rusia: Fondul Regional de Mediu Novgorod
20. Ukraina: Fondul de Stat pentru Protecția Mediului
21. Uzbekistan: Fondurile de Protecție a Mediului Republican şi Sub-Național

Sursa: x x x „*Sourcebook on Environmental Funds în Economies în Transition: a Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds în Central and Eastern Europe and the New Independent States.*", published în October 1999 by the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Phare Programme of the European Union.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 5: Principalele surse de venit pentru Fondurile de Mediu din țările ECE

Țara/Fondul de mediu	Principalele surse de venit în 1997 (cu % din venit total)
1. **Polonia:** Fondul Național pentru Protecția Mediului și Gestionarea Apei	▪ Taxe de mediu (48,0%) ▪ Amenzi de mediu (1,4%) ▪ Taxe de minerit (7,6%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (37,0%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (3,9%) ▪ Altele (2,1%)
2. **Polonia:** EcoFondul	▪ Schimb de datorii cu SUA, Elveția, Franța și Suedia (83,8%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (14,9%) ▪ Grant de la guvernul norvegian (1,3%)
3. **Polonia:** Fondul Provincial din Cracovia pentru Protecția Mediului și Gestionarea Apei[3]	▪ Taxe de mediu (57,5%) ▪ Amenzi de mediu (3,2%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (24,4%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (14,9%)
4. **Slovacia:** Fondul de Mediu al Statului	▪ Alocații de la bugetul statului (23,1%) ▪ Taxe pe aer/apă/deșeuri (73,3%) ▪ Amenzi pe aer/apă/deșeuri (2,1%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (0,9%)
5. **Slovenia:** Fond de Dezvoltare pentru Mediu	▪ Privatizare (40,4%) ▪ Împrumut Banca Mondială (26,8%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (23,1%)5 ▪ Dobânzi (8,2%) ▪ Amenzi pe folosința terenurilor (0,8%)
6. **Bulgaria:** Fondul Național pentru Protecția Mediului	▪ Taxa pe combustibil lichid (78,4%) ▪ Privatizare (13,8%) ▪ Taxe administrative (3,7%) ▪ Amenzi de mediu (2,5%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (1,6%)
7. **Bulgaria:** EcoFond Național	▪ Schimb de datorii cu Elveția (80,6%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (15,9%) ▪ Grant de la Banca Mondială (3,4%)
8. **Cehia:** Fondul de Mediu al Statului	▪ Taxe și amenzi aer/apă/deșeuri/folosința terenurilor (51,5%) ▪ Privatizare (28,3%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (14,8%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (6,1%)
9. **Estonia:** Fondul Central de Mediu	▪ Taxe și amenzi de mediu (46,2%) ▪ Privatizare (27,4%) ▪ Taxe pe extracția de minerale (17,8%) ▪ Accize pe ambalaje (3,4%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (2,3%) ▪ Altele (2,9%)

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Țara/Fondul de mediu	Principalele surse de venit în 1997 (cu % din venit total)
10. **Ungaria:** Fondul Central pentru Protecția Mediului	▪ Taxă pe carburanți (46,9%) ▪ Alte taxe pe produse (30,8%) ▪ Privatizare (6,6%) ▪ Amenzi de mediu (4,7%) ▪ Taxă anuală pe minerit (1,5%) ▪ Grant Phare (4,1%) ▪ Rambursări credit cu dobândă (5,1%) ▪ Altele (0,3%)
11. **Belarus:** Fond Republican de Mediu	▪ Taxe pe aer/apă (88,2%) ▪ Taxe pe deşeuri (3,3%) ▪ Dobândă bancară (3,0%)
12. **Kazahstan:** Fondul Național pentru Protecția Mediului	▪ Taxe pe poluarea aerului (46,1%) ▪ Taxe pe ape uzate (21,6%) ▪ Taxe pe deşeuri (13,1%) ▪ Amenzi pe poluare atmosferică (14,6%) ▪ Amenzi pe ape uzate (2,0%) ▪ Amenzi pe deşeuri (2,7%)
13. **Kirghizstan:** Fondul de Mediu Republican	▪ Taxe pe poluarea aerului (72,9%) ▪ Taxe pe deşeuri (9,7%) ▪ Alte taxe (15,6%) ▪ Amenzi pe poluare atmosferică (1,8%)
14. **Moldova:** Fondul Național Ecologic	▪ Taxe pe poluare şi amenzi transferate din Fondurile de mediu locale (100%)
15. **Rusia:** Fondul de Mediu Federal	▪ Taxe pe poluare şi amenzi transferate din Fondurile de mediu regionale (65,7%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (5,3%) ▪ Transferuri din Fondurile Marine Extremul Orient şi Nord-vest (25,7%)

Sursa: x x x „*Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: a Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States.*“, published în October 1999 by the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Phare Programme of the European Union

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 6: Principalele caracteristici ale unor Fonduri de Mediu din țări din Europa Centrală și de Est (I)

(Venituri și cheltuieli în milioane USD[1])

	Bulgaria: Fondul Național pentru Protecția Mediului	Bulgaria: EcoFond Național	Cehia: Fondul de Mediu al Statului	Estonia: Fondul Central de Mediu	Ungaria: Fondul Central pentru Protecția Mediului
Funcționează în forma actuală din	1993	1996	1992	1990	1993
Total venituri/cheltuieli [2]	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli
1993	3,60 2,18	- -	94,94 98,41	nu nu	29,90 17,19
1994	4,42 3,42	- -	155,93 123,11	0,93 1,08	61,13 25,61
1995	5,94 6,25	- -	186,87 183,84	1,78 1,83	55,32 26,30
1996	6,14 8,48	5,53 -	197,21 169,55	6,78 5,41	93,22 53,85
1997	9,49 4,38	5,24 0,39	167,15 103,97	7,69 8,78	80,99 84,56
Principalele surse de venit în 1997 (cu % din venit total)	▪ Taxă pe combustibil lichid (78,4%) ▪ Privatizare (13,8%) ▪ Taxe administrative (3,7%) ▪ Amenzi de mediu (2,5%) ▪ Rambursări credit cu dobândă (1,6%)	▪ Schimb de datorii cu Elveția (80,6%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (15,9%) ▪ Grant Banca Mondială (3,4%)	▪ Taxe și amenzi aer/apă/deșeuri/folosința terenurilor (51,5%) ▪ Privatizare (28,3%) ▪ Rambursări credit cu dobândă (14,8%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (6,1%)	▪ Taxe și amenzi de mediu (46,2%) ▪ Privatizare (27,4%) ▪ Taxe pe extracția de minerale (17,8%) ▪ Accize pe ambalaje (3,4%) ▪ Rambursări credit cu dobândă (2,3%) ▪ Altele (2,9%)	▪ taxe de mediu (46,9%) ▪ Alte supratаxe pe produse (30,8%) ▪ Privatizare (6,6%) ▪ Amenzi (4,7%) ▪ Roialități miniere (1,5%) ▪ Grant Phare (4,1%) ▪ Rambursări credit cu dobândă (5,1%) ▪ Altele (0,3%)
Principalele domenii de cheltuieli în 1997 (cu % din total cheltuieli anuale pentru mediu)	▪ Aer (9,3%) ▪ Apă (43,7%) ▪ Deșeuri (16,8%) ▪ Monitoring (20,5%) ▪ Protecția solului (8,3%) ▪ Altele (1,4%)	▪ Aer (49,7%) ▪ Apă (49,9%) ▪ Protecția naturii (0,5%)	▪ Aer (36,5%) ▪ Apă (57,4%) ▪ Deșeuri (1,8%) ▪ Protecția naturii /solului/ peisajului (4,2%)	▪ Aer (1,9%) ▪ Apă (33,3%) ▪ Deșeuri (10,1%) ▪ Program construcții (19,3%) ▪ „Supraveghere" (11,9%) ▪ Altele (23,5%)	▪ Aer (21,6%) ▪ Apă (15,4%) ▪ Deșeuri (13,9%) ▪ „Obiective publice" (22,1%) ▪ "Hotărâri de Guvern" (10,4%) ▪ Altele (16,6%)
Mecanismele primare de plăți în 1997 (cu % din total plăți pentru proiecte de mediu)	▪ Granturi (76,8%) ▪ Credite fără dobândă (7,7%) ▪ Investiții cu participare la capital (15,6%)	▪ Granturi (85,2%) ▪ Credite fără dobândă (14,8%)	▪ Granturi (55,4%) ▪ Credite cu facilități sau fără dobândă (43,9%) ▪ Subvenții dobânzi (0,6%)	▪ Granturi (89,6%) ▪ Credite fără dobândă (7,6%) ▪ Credite cu facilități (2,8%)	▪ Granturi (~ 75%) ▪ Credite fără dobândă (~ 22%) ▪ Credite cu facilități (~ 3%)

Note: 1) Valori nominale pe baza cursului valutar mediu anual; 2) Datele despre venituri nu includ bilanțul la început de an; datele despre cheltuieli nu includ regii și costuri de administrare și nici alte cheltuieli din Fond fără legătură cu mediul; cheltuielile pot depăși veniturile pe un an datorită sumelor rămase din anii anteriori. Lipsa datelor arată că informațiile fie nu au fost furnizate de fondul respectiv, fie nu au putut fi găsite.

Anexa 7: Principalele caracteristici ale unor Fonduri de Mediu din țări din Europa Centrală și de Est (II)

(Venituri și cheltuieli în milioane USD [1])

	Polonia: Fondul Național pentru Protecția Mediului și Gestionarea Apei[2]	Polonia: EcoFond	Polonia: Fondul Provincial Cracovia pentru Protecția Mediului și Gestionarea Apei[3]	Slovacia: Fondul de Mediu al Statului	Slovenia: Fondul de Dezvoltare pentru Mediu
Funcționează în forma actuală din	1989	1992	1993	1991	1994
Total venituri/cheltuieli[4]	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli
1993	266,70 207,46	8,85 4,62	2,03 1,00	31,89 34,94	
1994	336,03 283,61	10,16 14,32	12,13 5,79	30,51 31,38	2,02 -
1995	427,80 418,23	29,64 20,48	19,13 6,51	35,59 34,35	10,41 0,60
1996	421,02 490,74	31,30 21,64	17,16 19,05	40,19 40,62	15,11 10,52
1997	403,61 384,06	33,58 36,52	14,84 17,03	30,99 28,94	20,43 17,81
Principalele surse de venit în 1997 (cu % din total venit)	▪ Taxe de mediu (48,0%) ▪ Amenzi de mediu (1,4%) ▪ Taxe de minerit (7,6%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (37,0%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (3,9%) ▪ Altele (2,1%)	▪ Schimb de datorii cu SUA, Evetia, Franța și Suedia (83,8%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (14,9%) ▪ Grant de la guvernul norvegian (1,3%)	▪ Taxe de mediu (57,5%) ▪ Amenzi de mediu (3,2%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (24,4%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (14,9%)	▪ Alocații de la bugetul de stat (23,1%) ▪ Taxe pe apă/aer/deșeuri (73,3%) ▪ Amenzi pe apă/aer/deșeuri (2,1%) ▪ Profituri din operațiuni financiare (0,9%)	▪ Privatizare (40,4%) ▪ Împrumut BM (26,8%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (23,1%)5 ▪ Dobânzi (8,2%) ▪ Amenzi folosința terenurilor (0,8%)
Principalele domenii de cheltuieli în 1997 (cu % din total cheltuieli anuale de mediu)	▪ Aer (32,1%) ▪ Apă (40,1%) ▪ Minerit (9,9%) ▪ Protecția solului (8,9%) ▪ Protecția naturii (3,7%) ▪ Urgențe (1,9%) ▪ Educație (1,7%) ▪ Monitoring (0,9%)	▪ Aer (56,0%) ▪ Apă (41,3%) ▪ Protecția naturii, (2,7%)	▪ Aer (56,9%) ▪ Apă (25,4%) ▪ Deșeuri (0,6%) ▪ Urgențe (6,8%) ▪ Monitoring (4,0%) ▪ Protecția solului (1,7%) ▪ Protecție zgomot (1,5%) ▪ Altele(3,1%)	▪ Aer (26,9%) ▪ Apă (55,0%) ▪ Deșeuri (9,5%) ▪ Protecția naturii (2,3%) ▪ Educație (1,3%) ▪ Cercetare (1,1%) ▪ Altele(3,9%)	▪ Aer (73,5%) ▪ Apă (21,7%) ▪ Deșeuri (4,8%)
Mecanisme primare de plăți în 1997 (cu % din total plăți pentru proiecte de mediu)	▪ Credite cu facilități (69,8%) ▪ Granturi (21,2%) ▪ Dobânzi subvenții (2,8%) ▪ Investiții cu participare la capital (6,2%)	▪ Granturi (100%)	▪ Granturi (25,4%) ▪ Credite cu facilități (74,6%)	▪ Granturi (100%)	▪ Credite cu facilități (100%)

Note: 1) Valori nominale pe baza cursului valutar mediu anual; 2) Datele pentru Fondul Național Polonez reflectă numai veniturile și cheltuielile din surse interne; 3) Polonia are mai multe fonduri provinciale de mediu; Fondul din Cracovia este unul dintre cele mai mari și este prezentat ca ilustrare; 4) Datele privind veniturile nu includ și bilanțul de la început de an; datele despre cheltuieli nu includ regiile și costurile administrative sau alte cheltuieli nelegate de mediu din fonduri; cheltuielile pot depăși veniturile dintr-un an datorită sumelor rămase din anii anteriori; 5) Fondul administrează și 277 de împrumuturi oferite de Ministerul Mediului din Slovenia înainte de crearea fondului, a căror valoare se ridica la 14,8 mil. USD la 31.12.1997.

Anexa 8: Principalele caracteristici ale Fondurilor de Mediu din Noile State Independente NSI (I)

(Venituri şi cheltuieli în milioane USD [1])

	Belarus[2]: Fondul Republican de Mediu	Kazakhstan: Fondul Național de Mediu	Kirghistan: Fondul Republican de Mediu	Moldova: Fondul Național de Mediu	Rusia: Fondul Federal de Mediu
Funcționează în forma actuală din	1993	1993	1992	1993	1992
Total Venituri/Cheltuieli[3]	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli
1993	1,87 1,56	3,09 2,77	0,08 0,08	0,02 0,02	3,66 2,70
1994	0,44 0,39	4,03 2,87	0,17 0,16	0,02 0,02	9,50 7,54
1995	3,35 2,97	1,79 1,68	0,35 0,35	0,04 0,04	10,41 8,92
1996	6,80 6,44	3,45 3,12	0,44 0,44	0,05 0,05	14,23 13,15
1997	5,12 4,82	9,73 3,46	0,49 0,46	0,04 0,04	18,48 17,31
Principalele surse de venit în 1997 (cu % din veniturile totale ale fondului)	▪ Taxe pe Aer/Apă (88,2%) ▪ Taxe pe deşeuri (3,3%) ▪ Dobânzi bancare (3,0%)	▪ Taxe poluare aer (46,1%) ▪ Taxe ape uzate (21,6%) ▪ Taxe pe deşeuri (13,1%) ▪ Amenzi poluare aer (14,6%) ▪ Amenzi ape uzate (2,0%) ▪ Amenzi deşeuri (2,7%)	▪ Taxe poluare aer (72,9%) ▪ Taxe pe deşeuri (9,7%) ▪ Alte taxe (15,6%) ▪ Amenzi poluare aer (1,8%)	▪ Taxe şi amenzi pe poluare transferate din fondurile locale de mediu (100%)	▪ Taxe şi amenzi pe poluare transferate din fondurile regionale de mediu (65,7%) ▪ Rambursări credite cu dobândă (5,3%) ▪ Transferuri din Fondurile Marine Extrem Orient şi Nord-vest (25,7%)
Principalele domenii de cheltuieli în 1997 (cu % din total cheltuieli mediu)	▪ Construcții/reparații instalații de mediu (71,0%) ▪ Sol (10,1%) ▪ Protecția naturii (3,7%) ▪ Autorități de mediu (3,4%) ▪ Cercetare (1,8%) ▪ Achiziționare instrumente şi echipamente (7,4%)	▪ Construcții/reparații instalații de mediu (24,6%) ▪ Cercetare (8,0%) ▪ Protecția naturii (23,9%) ▪ Elaborare programe/proiecte (4,2%) ▪ Educație (2,4%) ▪ Arii protejate (6,5%) ▪ Autorități de mediu (12,3%) ▪ Altele (17,6%)	▪ Aer (47,4%) ▪ Apă (26,1%) ▪ Deşeuri (9,9%) ▪ Educație (4,8%) ▪ Monitoring (11,8%	▪ Protecția naturii (15,8%) ▪ Educație (66,4%) ▪ Monitoring (17,8%)	▪ Aer (5,3%) ▪ Apă (13,6%) ▪ Deşeuri (20,4%) ▪ Sol/teren (2,1%) ▪ Natură (34,2%) ▪ Educație (3,9%) ▪ Monitoring (15,3%) ▪ Cercetare (1,4%) ▪ Altele (3,0%)
Primul mecanism de plată în 1997 (%)	▪ Granturi (100%)	▪ Granturi (100%)	▪ Granturi (inclusiv tranzacții barter) (92,8%) ▪ Credite fără dobândă (7,2%)	▪ Granturi (100%)	▪ Granturi (52,6%) ▪ Investiții cu participare la capital (37,3%) ▪ Credite fără dobândă (8,2%) ▪ Credite cu facilități (1,9%)

Note: 1) Valori nominale pe baza cursului valutar mediu anual; 2) Răspunsul la sondajul din Belarus a oferit date privind veniturile şi cheltuielile *Întregului sistem național de fonduri de mediu*, care cuprinde şi fonduri locale şi regionale. Cifrele prezentate aici pentru Fondul Republican au fost calculate de autor ca procent (10%) din venitul şi cheltuielile totale pe întregul sistem şi nu pot fi considerate decât orientative, (veniturile se colectează inițial de autoritățile locale, care au obligația legală de a transfera 10% din majoritatea tipurilor de venituri la Fondul Republican.);
3) Cheltuielile pot depăşi veniturile pe un an datorită sumelor rămase din anii anteriori.

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 9: Principalele caracteristici ale Fondurilor de Mediu din NSI (II)

(Venituri şi cheltuieli în milioane USD [1])

	Rusia: Fondul Naţional de Combatere a Poluării	Rusia: Fondul Regional Novgorod	Ucraina: Fondul Republican de Mediu	Uzbekistan[2]: Fondul Republican de Mediu
Funcţionează în forma actuală din	1995	1990	1992	1993
Total Venituri/Cheltuieli[3]	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli[4]	Venituri/Cheltuieli	Venituri/Cheltuieli
1993	-	0,23 0,20	1,65 0,33	0,00 0,00
1994	-	0,81 0,47	0,85 0,85	0,03 0,25
1995	59,00 0,13	0,54 0,66	0,26 0,08	0,10 0,10
1996	8,00 0,78	0,71 0,58	1,37 1,48	0,14 0,11
1997	0,09 1,58	0,63 0,67	1,94 1,94	0,08 0,09
Principalele surse de venit în 1997 (cu % din total venit)	▪ Rambursări credite cu dobândă (100%)	▪ Taxe poluare aer (17,3%) ▪ Taxe poluare apă (48,5%) ▪ Taxe eliminare deşeuri (29,7%) ▪ Amenzi pentru încălcarea regulilor de vânat şi pescuit (1,6%)	▪ Taxe poluare (94,4%) ▪ Amenzi poluare (1,1%) ▪ Altele (2,7%)	▪ Transferuri de la fondurile de mediu locale (100%)
Principalele domenii de cheltuieli în 1997 (cu % din total cheltuieli pentru mediu)	▪ Aer (100%)	▪ Construcţie de instalaţii pentru protecţia mediului (57,9%) ▪ Cercetare (3,2%) ▪ Monitoring (2,8%) ▪ Protecţia naturii (1,8%) ▪ Educaţie (3,1%) ▪ Autorităţi de mediu (31,0%) ▪ Altele (0,3%)	▪ Protecţia naturii (14,2%) ▪ Reducerea impactului mediului asupra sănătăţii (32,5%) ▪ Echipamente pentru organizaţii de mediu (25,0%) ▪ Cercetare (4,7%) ▪ Cooperare internaţională (4,2%) ▪ Depoluare după accidente (3,3%) ▪ Altele (11%)	▪ Protecţia naturii (8,4%)
Mecanisme primare de plăţi în 1997 (cu % din total plăţi pentru proiecte de mediu)	▪ Credite cu facilităţi (100%)	▪ Granturi	▪ Granturi (100%)	▪ Granturi (100%)

Note: 1) Valori nominale pe baza cursului valutar mediu anual; 2) Răspunsul la sondajul din Uzbekistan a oferit date privind veniturile şi cheltuielile din *întregul sistem de fonduri de mediu* din ţară, inclusiv fonduri locale şi regionale. Cifrele prezentate aici pentru Fondul Republican au fost calculate de autor ca procent (25%) din veniturile şi cheltuielile totale ale întregului sistem de fonduri şi deci trebuie tratate doar cu scop orientativ. (Toate veniturile se încasează iniţial de fondurile regionale, care au obligaţia legală de a transfera 25% din majoritatea tipurilor de venit la Fondul Republican); 3) Cheltuielile pot depăşi veniturile pe un an datorită sumelor rămase din anii anteriori; 4) Cifrele referitoare la cheltuieli includ taxele pe poluare „compensate" în schimbul acordului poluatorului de a utiliza sumele pentru investiţii în măsuri de reducere a poluării (36 % din totalul cheltuielilor pentru mediu în 1997).

Anexa 10: Evoluția cheltuielilor pentru protecția mediului și a ponderii în PIB a acestora în România, în perioada 1992-2001

	UM	1992	1993	1995	1996	1998	1999	2001
PIB	mild. lei prețuri curente	6.029,2	20.035,7	72.135,5	108.919,6	368.260,70	521.735,5	1.167.242,0
Cheltuieli totale pentru protecția mediului, din care:	mild. lei prețuri curente	67,6	238,8	956,2	1.496,6	5.709,90	7.982	15.197,15
- Cheltuieli curente	mild. lei prețuri curente	47,4	168,7	673,1	1.067,5	3.780,60	5.533,8	8.993,45
- Cheltuieli de investiții	mild. lei prețuri curente	20,2	70,1	283,1	429,1	1.929,30	2.448,20	6.203,71
Ponderea cheltuielilor totale pentru protecția mediului în PIB	%	1,12%	1,19%	1,33%	1,37%	1,55%	1,53%	1,30%
Curs de schimb (medie anuală)	lei/Euro	400	884,6	2629,51	3862,9	9989,25	16295,57	26026,89
Cheltuieli totale pentru protecția mediului, din care:	Milioane Euro	169,00	269,95	363,64	387,43	571,60	489,83	583,90
- Cheltuieli curente	Milioane Euro	118,50	190,71	255,98	276,35	378,47	339,59	345,54
- Cheltuieli de investiții	Milioane Euro	50,50	79,24	107,66	111,08	193,14	150,24	238,36
Cheltuieli totale pentru protecția mediului, din care:	%	100	100	100	100	100	100	100
- Cheltuieli curente	%	70,1%	70,6%	70,4%	71,3%	66,2%	69,3%	59,2%
- Cheltuieli de investiții	%	29,9%	29,4%	29,6%	28,7%	33,8%	30,7%	40,8%

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anuarul Statistic al României, CNS, București, diverse ediții și Revista Mediul înconjurător în România, ediția 2002, INSSE; Rapoarte ale BNR diverse ediții.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 11: Evoluția emisiilor principalilor poluanți ai aerului în România

(echivalent milioane tone)

Emisii	1980	1990	2001/ Ultima raportare
SO_x	1,05	1,31	0,95
NO_x	0,52	0,54	0,38
CH_4	2,39	1,95	1,2

Sursa: Ministerul Apelor şi Protecției Mediului, Raport privind starea mediului în România în anul 2001., www.mappm.ro

Anexa 12: Debitul apelor uzate, descărcate de principalele oraşe ale României

(în 1998)

Oraşul	Populație	Debitul de apa uzată deversat (m^3/zi)
1. Bucureşti	2.037.278	1.555.208
2. Constanța	346.830	359.770
3. Iaşi	346.613	339.898
4. Cluj	332.297	196.740
5. Timişoara	332.277	102.168
6. Galați	327.975	200.000
7. Braşov	319.908	185.230
8. Craiova	310.838	118.762
9. Ploieşti	253.623	78.875
10. Brăila	235.243	98.000
11. Oradea	223.680	155.520
12. Bacău	208.565	112.300
13. Pitesti	185.693	146.016
14. Arad	185.475	68.400
15. Sibiu	169.460	130.032
16. Tg. Mureş	166.099	74.385
17. Baia Mare	149.307	89.596
18. Buzău	149.293	92.093
19. Satu Mare	130.271	59.814
20. Botoşani	129.019	63.504
21. Piatra Neamț	125.803	41.152
22. Rm. Vâlcea	118.593	74.232
23. Drobeta Tr. Severin	118.114	50.777
24. Suceava	117.571	56.246
25. Focşani	100.314	34.871
Total	**7.120.139**	**4.483.589**

Sursa: Ministerul Apelor şi Protecției Mediului, Raport privind starea mediului în România în anul 2001, www.mappm.ro

Anexa 13: Convenții la care a aderat România, în perioada 1990-2000

România a aderat şi a devenit parte la o serie de convenții şi programe ale căror prevederi impun luarea de măsuri concretizate prin acțiuni cuprinse în programele naționale.

1. Convenția de la Ramsar privind zonele umede de importanță națională, mai ales ca habitat al pasărilor acvatice (1991);
2. Convenția de la Paris privind protecția patrimoniului mondial cultural şi natural (1990);
3. Convenția de la Berna privind conservarea vieții sălbatice şi a habitatelor naturale din Europa (1993);
4. Convenția de la Viena privind protecția stratului de ozon, Protocolul de la Montreal privind substanțele care afectează stratul de ozon şi Amendamentele de la Londra şi Copenhaga privind Protocolul de la Montreal;
5. Convenția de la Basel privind transportul peste frontieră al deşeurilor periculoase şi eliminarea acestora (1994);
6. Convenția de la București privind protecția Mării Negre împotriva poluării (1992);
7. Declarația ministerială de la Odessa privind protecția Mării Negre (1993);
8. Convenția de la Washington privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună şi floră pe cale de dispariție (CITES, 1994);
9. Convenția de la Rio de Janeiro privind diversitatea biologică (1994);
10. Convenția-cadru a Națiunilor Unite de la Rio de Janeiro asupra schimbărilor climatice (1994);
11. Convenția de la Geneva privind poluarea atmosferică transfrontieră la mare distanță (1991);
12. Convenția de la Espoo privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontier;
13. Convenția de la Helsinki privind protecția şi utilizarea cursurilor de apă transfrontieră şi a lacurilor internaționale;
14. Convenția de la Helsinki asupra efectelor transfrontieră ale accidentelor industriale.
15. Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deşertificării în țările afectate grav de secetă şi/sau de deşertificare, în special în Africa, adoptată la Paris la 17 iunie 1994

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 14: Perioadele de tranziție solicitate de România pentru Capitolul 22

DOMENIUL/DIRECTIVA	PERIOADA DE TRANZITIE SOLICITATĂ
Calitatea aerului:	
Directiva Consiliului nr. 94/63/EC privind controlul emisiilor de compuşi organici volatili (COV) rezultați din depozitarea benzinei şi distribuția sa de la terminale la stațiile service.	3 ani, până în anul 2010
Managementul deşeurilor:	
Directiva Consiliului nr. 94/62/EC privind ambalajele şi deşeurile de ambalaje	3 ani până în anul 2010
Directiva Consiliului nr. 99/31/EC privind depozitarea deşeurilor	10 ani, până în anul 2017.
Directiva Consiliului nr. 2000/76/EC privind incinerarea deşeurilor	3 ani, până în anul 2010.
Calitatea apei:	
Directiva nr. 91/271/EEC privind epurarea apelor uzate urbane	15 ani, până în anul 2022.
Directiva nr. 98/83/EC privind calitatea apei destinate consumului uman	15 ani, până în anul 2022.
Directiva nr. 76/464/EEC privind descărcarea substanțelor periculoase (şi a celor 7 directive fiice)	8 ani, până în anul 2015.
Directiva nr. 91/676/EEC privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole	7 ani, până în anul 2014.
Controlul poluării industriale şi managementul riscului	
Directiva Consiliului nr. 96/61/EC privind prevenirea şi controlul integrat al poluării (IPPC)	8 ani, până în anul 2015
Directiva Consiliului nr. 1999/13/EC privind limitarea emisiilor de compuşi organici volatili datorate utilizării solvenților în anumite activități şi instalații (COV)	8 ani, până în anul 2015
Directiva Consiliului nr. 88/609/EEC privind limitarea emisiilor de poluanți specifici în atmosfera prin instalații mari de ardere (LCP)	5 ani, până în anul 2012

Sursa: Document de Poziție al României – Capitolul 22 *Protecția Mediului Înconjurător,* Aprobat de Guvernul României în şedința sa din 18 octombrie 2001.

BCU IAŞI - BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

Anexa 15: Costurile gestiunii deşeurilor periculoase în România – estimări –

Indicatori	UM	Valori
▪ Investiția unitară	€/t	25
▪ Investiția totală	Milioane €	735
▪ Costuri unitare Î&O şi administrative	€/t	6
▪ Costuri anuale de Î&O şi administrative	Milioane €/an	12,6
▪ Costuri Î&O şi administrative pentru 14 ani	Milioane €	176,4
▪ Costuri totale neactualizate (b+e)	Milioane €	911,4
Valoare Prezentă Netă a Costurilor Totale (actualizată cu 7%/an, durata 14 ani)	Milioane €	**544,1**

Sursa: Victor Platon, Roxana M., *Estimarea Costurilor Pentru Strategia Națională De Gestiune A Deşeurilor - Depozitarea Controlată A Deşeurilor – Sinteză*, IEN-ICIM Bucureşti, Iunie 2002.

Anexa 16: Estimarea costurilor depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii în România a Directivei nr. 99/31/EC privind depozitarea deşeurilor

- Milioane € -

Costuri	Deşeuri produse în mediul urban	Deşeuri produse în mediul rural	Total deşeuri
a) Investiția pentru depozite noi	963	113,7	1076,7
b) Costul Capitalului/an (amortizare şi dobândă 7%/an)	110,1	11,9	122
c) Costul mediu de Î&O/an	17,9	0,14	18,04
d) Costul transportului/an	-	0,88	0,88
e) Costuri administrative/an	0,26	-	0,26
Costuri totale anuale medii (fără investiții) (b+c+d+e)	128,26	12,92	141,18
Costuri totale (Investiția + Costuri anuale pe durata a 14 ani) (neactualizate)	3427,5	280	3707,5
	92,4%	7,6%	100%
Valoare prezentă netă a costurilor totale (actualizată cu 7%/an, durata 14 ani)	1971	165,5	2136,5

Sursa: Victor Platon, Roxana M., *Estimarea Costurilor Pentru Strategia Națională De Gestiune A Deşeurilor – Depozitarea Controlată A Deşeurilor – Sinteză*, IEN-ICIM Bucureşti, Iunie 2002.

Notă: Depozite noi construite din anul 2004 până în anul 2017.

Anexa 17: Costurile transpunerii în România a Directivei UE privind gestionarea bateriilor şi acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase

– estimări pentru 12 ani –

Costuri	TOTAL Milioane €
I. Costuri investiționale, din care:	14,46
▪ Investiții în instalații și echipamente	12,95
▪ Investiții în mijloace de transport speciale	1,27
▪ Investiții în spații de depozite, cu regim special	0,35
2.Costuri de operare (pe durata a 12 ani)	27,6
a) Costuri de colectare	6
b) Costuri de transport	3,6
c) Costuri de procesare propriu-zisă	18
3. Costuri generale de administrare a sistemului	12
COST de CONFORMARE TOTAL	52,1

Sursa: Dr. Victor Platon (coordonator), Dr. Constantin Ciutacu, Dr. Luminița Chivu, *Estimarea costurilor transpunerii legislației UE privind gestionarea bateriilor şi acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase – SINTEZĂ*, Noiembrie 2001, Bucureşti, EPIQ – IEN.

Anexa 18: Costurile transpunerii în România a Directivei europene privind gestionarea uleiurilor uzate

– estimări –

Costul total, anual pe categorii	Valori - milioane € -
A. Costuri investiționale totale	3
B. Costuri de operare, din care:	22,8
▪ Costuri de colectare	19,3
▪ Costuri de transport	3,5
▪ Costuri de regenerare	0
C. Costuri administrative	10
COST de CONFORMARE TOTAL	35,8

Sursa: Dr. Victor Platon (coordonator), Dr. Constantin Ciutacu, Dr. Luminița Chivu, *Estimarea costurilor transpunerii legislației europene privind gestionarea uleiurilor uzate – SINTEZĂ.*, Noiembrie 2001, Bucureşti, EPIQ – YEN.

Anexa 19: Beneficii anuale pe locuitor şi ca procent din PIB, ca urmare a transpunerii legislației de mediu a UE

Țara	Beneficii pe locuitor (Euro)		Beneficii ca % din PIB	
	Minim	Maxim	Minim	Maxim
Bulgaria	36	273	2,5	19,3
Cipru	98	471	0,8	3,7
Republica Cehă	232	702	4,8	14,5
Estonia	53	340	1,7	10,7
Ungaria	98	703	2,2	15,6
Letonia	39	233	1,7	10,0
Lituania	79	353	2,9	13,1
Malta	62	329	0,7	3,7
Polonia	109	553	2,9	14,8
România	**57**	**436**	**4,0**	**30,7**
Slovacia	128	624	3,9	19,0
Slovenia	124	563	1,3	6,0
Turcia	49	233	1,7	8,2
Total	**81**	**412**	**2,6**	**13,1**

Sursa: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.

Anexa 20: Proiecte de protecție a mediului, finanțate în România prin intermediul Programului ISPA

Nr. Crt.	Proiect ISPA	Descriere proiect	Cost total proiect	Contribuția ISPA		Împrumut BEI, BERD	
			Euro	Euro	%	Euro	%
1.	Piatra Neamț	Programul pentru Administrarea Deşeurilor	13.846.000	10.384.000	74.9	...	...
2	Constanța	Stație de epurare a apei/ sistem de canalizare	96.556.653	72.417.490	75.0	24139163	25,0
3.	Craiova	Sistem de canalizare şi stație de epurare	70.378.000	52.783.500	75.0	17594500	25,00

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Nr. Crt.	Proiect ISPA	Descriere proiect	Cost total proiect	Contribuția ISPA		Împrumut BEI, BERD	
			Euro	Euro	%	Euro	%
4.	Iaşi	Modernizarea rețelei de canalizare	51.378.000	38.533.500	75.0	12844500	25,0
5.	Valea Jiului	Stația de epurare Danutoni	9.680.000	7.260.000	75.0	2420000	25,0
6.	Arad	Stația de epurare	18.000.000	13.500.000	75.0	4500000	25,0
7.	Brăila	Stație de epurare a apei/ sistem de canalizare	59.877.400	44.908.050	75.0	14969350	25,0
8.	Cluj	Stație de epurare a apei/ sistem de canalizare	46.755.800	35.066.850	75.0	11688950	25,0
9.	Focşani	Stație de epurare a apei/ sistem de canalizare	15.876.500	11.748.610	74.0	4127890	26,0
10.	Oradea	Stație de epurare a apei/ sistem de canalizare	23.906.000	16.734.200	70.0	7171800	30,0
11.	Timişoara	Reabilitarea tehnologiei de epurare a apelor uzate şi modernizarea rețelei de canalizare	48.080.000	34.136.800	71.0	13943200	29,0
12.	Târgu Mureş	Reabilitarea rețelei de alimentare cu apă potabilă şi de canalizare	27.909.400	20.932.050	75.0	6977350	25,0

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Nr. Crt.	Proiect ISPA	Descriere proiect	Cost total proiect	Contribuția ISPA		Împrumut BEI, BERD	
			Euro	Euro	%	Euro	%
13.	Pașcani	Modernizarea rețelei de canalizare	16.262.000	12.196.500	75.0	4065500	25,00
14.	Râmnicu Vâlcea	Programul pentru administrarea deșeurilor	14.673.100	11.004.825	75.0	...	...
15.	Brașov	Aprovizionarea cu apă potabilă și tratarea apelor reziduale	58.708.624	41.683.123	71.0	17025501	29,00
16.	Satu Mare	Aprovizionarea cu apă și tratarea apelor reziduale	37.355.000	26.522.050	71.0	10832950	29,0
17.	Buzău	Stație de epurare a apei, sistem de canalizare și rețeaua de distribuție	35.433.550	26.220.827	74.0	9212723	26,0
18.	Sibiu	Modernizarea rețelei de canalizare și a sistemelor de canalizare	37.588.000	25.559.840	68.0	12028160	32,0
19.	Piatra Neamț	Aprovizionarea cu apă, tratarea apelor reziduale și a sistemelor de canalizare	28.594.545	21.159.963	74.0	7434582	26,0
	TOTAL		716.168.572	526.734.678	73.5	56533916	7,89

Sursa: www.infoeuropa.ro

BCU IAȘI / NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 21: Veniturile Fondului pentru Mediu din Legea nr. 73/2000

Art. 9. -

(1) Sursele de constituire a Fondului pentru mediu sunt:

a) sumele încasate cu titlu de taxe de autoritatea centrală și de autoritățile teritoriale pentru protecția mediului, pentru emiterea acordurilor și autorizațiilor de mediu;

b) sumele încasate cu titlu de taxe pentru exploatarea resurselor naturale, altele decât cele care se percep pentru a alimenta fondurile speciale existente legal;

c) sumele încasate din următoarele taxe de poluare a atmosferei, a apelor de suprafața și subterane, a solului și a vegetației, potrivit principiului „Poluatorul plătește":

- taxe pentru utilizarea unor combustibili cu conținut ridicat de elemente nocive;
- taxe pentru comercializarea pe piața internă a substanțelor și preparatelor periculoase și a produselor cu potențial toxicologic ridicat asupra sănătății populației și mediului, indiferent de proveniența acestora;
- taxe pentru nerecuperarea de către comercianții de produse a ambalajelor recuperabile;
- taxe pentru ocuparea cu deșeuri a terenurilor;
- taxe pentru nerecuperarea uleiurilor minerale uzate;
- taxe pentru comercializarea produselor finite cu ciclu scurt de viață;
- taxe pentru neasigurarea de către furnizor a pieselor de schimb pentru funcționarea unor produse în conformitate cu durata normată de funcționare;
- taxe pentru activități generatoare de poluare sonoră;

d) sumele încasate cu titlu de taxe pentru comercializarea pe piața internă sau la export a unor resurse naturale, biologice sau minerale, incluzând bunurile provenite din flora și fauna sălbatică, terestră și acvatică;

e) sumele încasate la manifestările organizate în beneficiul Fondului pentru mediu;

f) alocații de la bugetul de stat și, după caz, de la bugetele locale, vărsăminte, donații, asistențe financiare făcute de instituții și organizații publice sau private, de persoane particulare sau de organizații și organisme internaționale, precum și de guverne și agenții guvernamentale;

g) sponsorizări, precum și alte surse, care se pot stabili de Guvern, la propunerea autorității centrale pentru protecția mediului, în condițiile legii.

(2) Regimul de taxare și de tarifare, cuantumul tarifelor și modalitățile de colectare a acestora, conform dispozițiilor alin. (1), vor fi stabilite prin hotărâre a Guvernului, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, la propunerea autorității centrale pentru protecția mediului.

Sursa: Legea nr. 73/2000.

Anexa 22: Veniturile Fondului pentru Mediu din Ordonanța de Urgență nr. 93/2001

CAPITOLUL III

10. Articolul 9 va avea următorul cuprins:

„Art. 9 Veniturile Fondului pentru mediu se constituie din:

(a) o cota de 20% din valoarea încasată pentru exportul de fier vechi;
(b) o cota de 30% din valoarea încasată pentru exportul de deşeuri de metale neferoase;
(c) o cota de 30% din valoarea încasată pentru exportul de buşteni;
(d) o cota de 5% din valoarea de import a deşeurilor de hârtie;
(e) alocații de la bugetul statului, vărsăminte, donații, sponsorizări, asistență financiară din partea persoanelor fizice sau juridice române sau străine;
(f) o cota de 10% din valoarea încasată la comercializarea pe piața interna a substanțelor periculoase şi a produselor cu potențial toxicologic ridicat asupra sănătății populației, indiferent de proveniența acestora;
(g) sumele încasate din restituirea creditelor acordate, dobânzi, alte operațiuni financiare derulate din sursele financiare ale Fondului pentru mediu;
(h) asistență financiară din partea unor organisme internaționale;
(i) sumele încasate de la manifestări organizate în beneficiul Fondului pentru mediu."

11. După articolul 9 se introduce un articol 9^1 având următorul cuprins:

„Art. 9^1 – (1) Sumele prevăzute la art. 9 lit. (a) – (d) se plătesc până la data de 25 ale lunii următoare celei în care s-a desfăşurat activitatea, într-un cont de trezorerie al Fondului pentru mediu;

(2) – Obligația calculării şi vărsării sumelor rezultate din aplicarea art. 9 lit. (a) – (d) revine persoanelor fizice şi juridice care desfăşoară respectivele activități."

Sursa: Ordonanța de Urgență nr. 93/06. 2001.

BCU IASI CENTRALA UNIVERSITARA LIBRARY

Anexa 23: Veniturile Fondului pentru Mediu conform Legii nr. 293/2002

Capitolul III – venituri la fondul de mediu:
„Art. 9. Veniturile la Fondul de Mediu sunt:"

1. o rată de 3% din veniturile agenților comerciali care colectează sau vând deşeuri din metale feroase sau neferoase;
2. (1) sumele datorate pentru emisiile de poluanți ai aerului care afectează mediul:

Poluant	Plată unitară
▪ gaze cu efect de seră (dioxid de carbon, monoxid de carbon, metanol, protoxid de azot	100 lei/tonă de CO_2 echivalent
▪ pulberi suspendate şi sedimentare	100 lei/kg
▪ oxizi de azot	200 lei/kg
▪ oxid de sulf	200 lei/kg
▪ poluanți organici persistenți (PAH, PCB, Dioxină)	100 000 lei/kg
▪ metale grele: ▪ plumb ▪ cadmium ▪ mercur	 60 000 lei/kg 89 000 lei/kg 100 000 lei/kg

(2) în cazul în care agenții economici din industrie utilizează deşeuri şi materiale reciclabile într-un procent de cel puțin 50%, sumele stabilite la paragraful 1 nu vor fi plătite;

3. utilizarea de noi terenuri pentru depozitarea următoarelor categorii de deşeuri reciclabile:
   - de la extracția şi procesarea petrolului 5000 lei/m^2/an;
   - prelucrarea primară a lemnului (rumeguş) 1000 lei/ m^2/an;
   - de la prelucrarea alcoolului 500 lei/ m^2/an.
4. (1) o rată de 3% din valoarea ambalajelor de plastic, incluzând containerele semifabricate pentru gaz din plastic tubular tip „PET", vândut de producători şi importatori, cu excepția celor de uz farmaceutic;

   (2) în cazul colectării şi reciclării acestui tip de deşeu de către producători, această rată nu se va plăti exceptând diferența dintre cantitatea produsă sau importată şi cantitățile reciclate;

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

5. o rată de 2% din valoarea substanțelor chimice periculoase vândute de importatori sau producători, cu excepția celor utilizate la producția farmaceutică;

Lista substanțelor chimice periculoase cu potențial toxic sau letal pentru populație și mediu este prezentată în anexă la prezenta lege. Lista va fi actualizată prin HG.

6. o rată de 3 % din veniturile obținute prin vânzarea tutunului;
7. o rată de 1 % din prețul lemnului pe picior cumpărat de la Regia Națională a Pădurii sau alți proprietari de păduri, instituții sau persoane individuale;
8. o rată de 1% din valoarea obținută prin vânzarea resurselor naturale biologice, inclusiv bunurile provenite din fauna și flora sălbatică, terestră și acvatică;
9. Alocații de la bugetul de stat, plăți, donații, sponsorizări, ajutoare financiare de la persoane fizice și juridice române sau străine;
10. Sumele provenite din replata împrumuturilor, dobânzi și din alte operații financiare derulate de fondul de mediu;
11. Asistență internațională de la Instituții Internaționale;
12. Plăți obținute de la evenimente organizate în beneficiul fondului;
13. Valoarea taxelor obținute de la Oficiul Unic pentru activitățile cu impact redus asupra mediului;
14. Valorile de la paragrafele b) și c) vor fi actualizate anual prin HG la propunerea autorității centrale de protecție a mediului.

Sursa: Legea nr. 293/2002.

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

Anexa 24: Țări care au elaborat și adoptat strategii de finanțare a investițiilor de protecție a mediului

Țara	Regiunea acoperită	Sectoare acoperite	Finalizare
Georgia	Național	WS & WW	2001
Moldova	Național	WS & WW	2000
Rusia	Kaliningrad	WS & WW	2002
	Novgorod	WS & WW	2000
		MSW	2002
	Pskov	WS & WW	2001
	Rostov pe Don	WS & WW	2003
	Rostov pe Don	MSW	2003
	Yaroslavl	MSW	2003
Kazakhstan	Național	WS & WW	2001
	Eastern Kazakhstan Oblast	WS & WW	2003
Ucraina	Național	WS & WW	2003
Armenia	Național	WW	2003
Lituania	Național	WS, WW & MSW	2001
Letonia	Riga	MSW	2002
China	Provincia Sichuan	WW	2003

MSW – Gestiunea deșeurilor municipale solide
WS – Apa potabilă
WW – Apa menajeră

Sursa: Environmental Finance, Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure, OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16 (14 2003 08 1 P) ISBN 92-64-10276-0 – No. 53045 2003

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

1. Abelson P. – *Project appraisal and valuation methods for the environment, with special reference to developing countries*, Macmillan, Londra, 1995
2. Barde J.P. – *Économie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992
3. BAUMOL, W.J. and W.E. OATES – *The Theory of Environmental Policy, Cambridge*, Cambridge University Press. (1988)
4. Glen Anderson. – Environmental *Funds International best Practices and options for Indonesia., 2000*
5. Glen D. Anderson. – *Environmental Funds in CEE Countries: Status Report.*, Harvard Institute for International Development, June 9, 1998
6. Chivu L., Platon V., Tily J. – *Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., IPPC DIRECTIVE 96/61/EC - FINAL DRAFT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , 2002
7. Ciutacu C., Platon V., Tily J. – *Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., SEVESO II Directive 96/82/EC - FINAL DRAFT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , 2002
8. Desaigues B. and Point, P. – *Économie du patrimoine naturel, la valorisation des bénéfices de protection de l'environnement*, Economica, Paris, 1993
9. Dixon J.A., Scura L.F., Carpenter, R.A. and Sherman, P.B. – *Economic analysis of environmental impacts*, Earthscan, Londra, 1994
10. Freeman A.M.III – *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*, Resources for the Future, 1993
11. Grzegorz Peszko and Nelly Petkova. – *Comments on the Environment Fund Law adopted by the Parliament of Romania.*, EAP Task Force Secretariat., Environment Directorate – OECD upon the request of the European Commission 6 June, 1999
12. Lovei Magda – „*The Role of National Environmental Funds in Environmental Financing*", World Bank draft discussion paper, World Bank, Washington, D.C. (1994),
13. Lovei Magda – „*Environmental Financing: The Experience of OECD Countries and Implications for Transition Economies*", in *Environmental Funds in Economies in Transition.*, (in press), OECD, Paris. (1994*b*)

BCU AS / CENTRUL DE DOCUMENTARE

14. Manoleli D., Platon V., Stănescu R., Prisacaru P., Georgescu L., Jean Tilly – *Impact of EU Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors în România – FINAL REPORT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România, MAI 2002.

15. Munasinghe, M – *Environmental economics and valuation in development decisionmaking,* World Bank Environment Working Paper nr. 51, 1992

16. Pearce D. and Turner, R.K. – *Economics of natural resources and the environment,* Harvester Weatsheaf, U.K., 1990

17. Pearce D. and Turner, R.K. – *Economics of natural resources and the environment,* Harvester Weatsheaf, U.K., 1990

18. Pearce, D. and Markandia, A. – *Environmental policy benefits: monetary valuation,* OECD, Paris 1989

19. Platon V., Faircloth P. – Technical Assistance to Ensure Compliance with Environmental Impact Assessment Directives: Bucharest, Romania (EUROPAID/112525/D/SV/RO)

20. Platon V., Roxana M. – *Estimarea Costurilor pentru strategia Națională de Gestiune a Deşeurilor – Depozitarea Controlată a Deşeurilor – Sinteză,* IEN-ICIM Bucureşti, Iunie 2002

21. Platon V., Tily J. – *Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives. Air Framework Directive and Daughter Directives - FINAL DRAFT.*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , 2002

22. Platon Victor, Ciutacu Constantin, Mazilescu Roxana – *Analiza financiară a directivelor considerate foarte costisitoare; Fondul de mediu şi alte instrumente de finanțare,* IEN, Bucureşti, 2002

23. Platon Victor, Mazilescu Roxana – *Beneficii ale adoptării legislației europene de protecția mediului,* IEN, Bucureşti, 2002

24. Platon Victor, Mazilescu Roxana – *Costuri ale implementării Directivei privind Depozitarea Controlată a Deşeurilor, comunicare ICIM, Bucureşti, 4 octombrie 2002*

25. Platon Victor, Ciutacu, Constantin, Mazilescu Roxana – *Aprecierea situației privind adoptarea acquis-ului comunitar; costuri estimate şi schița strategiei de finanțare,* IEN, Bucureşti, 2001

26. Platon Victor (Coordonator)., Constantin Ciutacu., Luminița Chivu – *Estimarea costurilor transpunerii legislației europene privind gestionarea uleiurilor uzate – SINTEZĂ.*, Noiembrie 2001, Bucureşti., EPIQ – IEN

27. Platon Victor (Coordonator)., Constantin Ciutacu, Luminița Chivu – *Estimarea costurilor transpunerii legislației UE privind gestionarea bateriilor şi acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase – SINTEZĂ.*, Noiembrie 2001. Bucureşti., EPIQ – IEN

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

28. Platon Victor (coordonator)., Nicolae Stratan, Violeta Ivanov., Raisa Leon – *FONDUL ECOLOGIC NAȚIONAL – RAPORTUL ANUAL 2002.*, Ministerul Ecologiei, Construcțiilor şi Dezvoltării Teritoriului al Republicii Moldova, Chişinău, Iunie 2003

29. Peszko, G. and T. Zylicz – *Environmental Financing in European Economies in Transition. Environmental and Resource Economics*, 11(3-4) (Netherlands: Kluwer Academic Publishers), (1998)

30. Patrick Francis – *Overview of Environmental Funds in CEEC/NIS: Trends and Institutional Strengthening Needs.*, EAP Task Force Secretariat Environment Directorate – OECD., 2000

31. Zsuzsa Lehoczki, Peszko Grzegorz – *The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a market Economy.*, OECD, Paris, 1995

32. Stănescu Rodica., Ionescu C. – *The impact on industry, agriculture and local utilities systems of implementing directives 91/271/EEC, 98/83/EC, 76/464/EEC (and the seven „daughte" directives) and 91/676/EEC - FINAL DRAFT REPORT*, PHARE PROJECT RO 9907-02-01: PRE-ACCESSION IMPACT STUDIES., STUDY NO. 5., Institutul European din România , 2002

33. SMITH, S. – „Taxation and the Environment: A Survey", *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, November 1992, London. (1993)

34. *** – LEGEA MEDIULUI nr.73/2000, Mai 2000, Monitorul Oficial, Bucureşti., Mai 2000

35. *** – Ordonanța de Urgență 93/Iunie 2001 pentru amendarea şi completarea Legii nr.73/2000 privind Fondul de Mediu, Monitorul Oficial, Bucureşti., Iunie 2001

36. *** – *1999-2003 REGULAR REPORTS from the Commission on Romania's progress towards accession.*, European Commission, Brussels, Nov. 1999-2003

37. *** – *Document de Poziție al României - Capitolul 22 Protecția Mediului Înconjurător.*, MAPM., Aprobat de Guvernul României în şedința sa din 18 octombrie 2001.

38. *** – *Economic instruments for environmental management in developing countries*, OECD, Paris, 1993

39. *** – *Economic instruments for environmental management in developing countries*, OECD, Paris, 1993

40. *** – *Managing the environment: the role of economic instruments*, OECD, Paris, 1994

41. *** – *Planul Național pentru Adoptarea Acquis-ului Comunitar*, Guvernul României, 2003

42. *** – *Planul Național pentru Adoptarea Acquis-ului Comunitar*, Guvernul României, 2003

BCU IAȘI / CENTRUL UNIVERSITAR IAȘI

43. *** – *Programul Phare ROM - 102, DGXI* și estimările Băncii Mondiale

44. *** – *Strategia ISPA*, MAPPM, 2001

45. *** – *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001

46. *** – *The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies*, OECD, Econòmic Dévelopment Institute of the World Bank, Paris, 1995

47. *** – „*Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: a Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States.*", published in October 1999 by the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Phare Programme of the European Union.

48. *** – *The Polish Environment Foundation Project Procedures Manual*, Warsaw., Ecofund (1992)

49. *** – „*Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*", Document submitted to the Ministerial Conference „Environment for Europe", Lucerne, EAP; Environmental Action Programme (1993), April

50. *** – *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, OECD, Paris., (1991)

51. *** – „*Polluter-Pays Principle*", OECD/GD(92)81 OECD (1992)

52. *** – *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*, OECD, Paris (1994*a*)

53. *** – „Taxation and the Environment in European Economies in Transition", OECD/GD(94)42, OECD, Paris., (1994*b*)

54. *** – *National Environmental Protection Funds in Central and Eastern Europe: Case Studies of Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic*, Budapest., Regional Environmental Center (1994)

B.C.U. „M. EMINESCU" I...

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

VICTOR PLATON (n. 1954) absolvent al Facultății de Mecanică din cadrul Institutului Politehnic București (1979) și al Facultății Economia Industriei, Construcțiilor și Transporturilor din cadrul Academiei de Studii Economice (1984), doctor în științe economice (1996); cercetător științific principal gradul I la Institutul de Economie Națională din cadrul Academiei Române.

În perioada 1992-1996 a avut burse de cercetare și a participat la stagii de pregătire la Universitatea Liberă din Amsterdam, la Institutul Harvard pentru Dezvoltare Internațională, Universitatea Tehnică din Atena; a absolvit Seminarul de la Salzburg. Este membru al Congresului de Planificare Urbană de la Salzburg (SCUPAD) și vicepreședinte al Comisiei de Ecologie a Academiei Române.

În activitatea sa profesională se ocupă, în principal, de problemele economice ale protecției mediului, incluzând introducerea și utilizarea instrumentelor economice, fondul de mediu, politici și strategii de protecție a mediului (gestiunea deșeurilor, calitatea aerului, managementul resurselor de apă, managementul forestier etc.), transpunerea legislației de mediu a UE, calculul costurilor de conformare la legislația europeană, finanțarea investițiilor de protecție a mediului etc.

Manifestă interes deosebit și pentru problemele dezvoltării regionale, crearea structurilor și instituțiilor necesare managementului fondurilor de preaderare precum și a fondurilor structurale, evaluarea proiectelor de infrastructură și a impactului acestora asupra mediului ambiant, cooperarea transfrontalieră etc.

A participat la peste 20 de programe și proiecte internaționale în România și în alte țări; pot fi menționate proiectele Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională C4EP și EPIQ care au acordat asistență tehnică pentru introducerea instrumentelor economice, construcția instituțională în domeniul protecției mediului, fondul pentru mediu etc.; în peste 12 proiecte PHARE a participat la transpunerea unor directive ale UE, a estimat costul transpunerii unor directive, a evaluat implicațiile economice ale taxelor de mediu etc.; A acordat consultanță internațională în proiecte cum ar fi consolidarea Fondului Ecologic Național din Republica Moldova, proiecte ale PNUD de perfecționare a sistemului de taxe și tarife pentru reducerea poluării bazinului Dunării și de diminuare a deversărilor de nutrienți în bazinul Mării Negre etc.

A publicat, în calitate de autor sau coautor, șase volume editoriale, peste 100 de articole, rapoarte și studii în reviste de specialitate sau edituri de prestigiu.

ISBN 973-709-046-2

9 789737 090461

Editura Economică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY